

Some theorists deny the state's
very existence [...] but most still
accept that states are real and
provide a valid research focus.
Beyond this consensus, however,
lies conceptual chaos.
(Jessop 2006:111)

Hoofdstuk 8

Staat en parlement

Carl Devos & Catharina Dehullu

8

Woord vooraf

- Hoofdstuk 1. ***Wat is politiek?***
- Hoofdstuk 2. ***De wetenschap der politiek***
- Hoofdstuk 3. ***Ideologieën***
- Hoofdstuk 4. ***Macht: de 'unique selling proposition' van politiek en politicologie***
- Hoofdstuk 5. ***Elites***
- Hoofdstuk 6. ***Politiek en de massa***
- Hoofdstuk 7. ***Partijen en partijsystemen***

Hoofdstuk 8. ***Staat en parlement***

- 1. **Inleiding**
- 2. **De staat**
 - 2.1. Wat is een staat?
 - 2.2. Begrippen die aanleunen bij de staat
 - 2.3. De staat en zijn burgers
- 3. **Typologieën van politieke stelsels**
 - 3.1. Liberale democratie vs. autoritarisme
 - 3.2. Presidentieel vs. parlementair systeem
 - 3.3. Unitaire vs. (con)federale staten
- 4. **Parlementen**
 - 4.1. Wat is een parlement?
 - 4.2. Functies van parlementen
 - 4.3. Structurele kenmerken van een parlement
 - 4.4. Interne organisatie van het parlement
- 5. **De wetgevende macht van het parlement**
 - 5.1. Bevoegdheidsverdeling binnen het federaal parlement
 - 5.2. Hoe komt een wet tot stand?
 - 5.3. Quid de senaat?
 - 5.4. Wetten met een bijzondere meerderheid
 - 5.5. De alarmbelprocedure
 - 5.6. Het parlement als grondwetsherziener
- 6. **Lopende zaken**
- 7. **De controlerende taak van het parlement**
 - 7.1. Vragen, interpellaties, moties, resoluties en aanwezigheid van de ministers
 - 7.2. Parlementaire onderzoekscommissies
 - 7.3. Controle naar aanleiding van de goedkeuring van de begroting
 - 7.4. Vertrouwen geven aan de regering
- 8. **Politieke verantwoordelijkheid**
- 9. **Staatsvormen en parlement bestuderen**
- 10. **Uitleiding**

- Hoofdstuk 9. ***De regering***
- Hoofdstuk 10. ***Openbaar bestuur***
- Hoofdstuk 11. ***Democratie***
- Hoofdstuk 12. ***Verkiezingen en kiessystemen***
- Hoofdstuk 13. ***De Europese Unie***
- Hoofdstuk 14. ***Internationale politiek***

Vragen

1. Wat is een **staat**?
2. Wat **leunt aan** bij 'staat'?
3. In welke **types** kunnen we staten indelen?
4. Wat is een **parlement** en hoe werkt het?
4. Wat zijn de **functies** van het parlement?
5. Wat zijn de **structurele kenmerken** van het parlement?
6. Hoe voeren ze hun **wetgevende taken** uit?
7. Waaruit bestaat de **controlerende taak** van het parlement?
8. Wat betekent **politieke verantwoordelijkheid**?

8

1 Inleiding

Staten en wetgevend macht

Na een introductie tot een van de belangrijkste spelers op het politieke en politicologische veld, de politieke partijen, richten we in dit hoofdstuk onze aandacht op een van de voornaamste structuren en instituties van een politiek systeem: staten, de belangrijkste vorm van **politieke organisatie** en orde. Maar wat is dat eigenlijk, een staat? Zo richten ze instellingen op met wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht, grofweg een parlement, een regering en hoven en rechtbanken. We concentreren ons in dit hoofdstuk op de wetgevende macht, het parlement. Maar wat is dat, een parlement? In het volgende hoofdstuk gaat de aandacht uit naar de uitvoerende macht, de regering.

Studie van de staat

Binnen de politicologie wordt de benadering die politieke activiteiten en beslissingen vanuit de instellingen bestudeert, '(neo-)institutionalisme' genoemd (zie hoofdstuk 2). De subdiscipline van de politicologie die vooral aandacht besteedt aan het concept 'staat', is de **staatstheorie**. De staat wordt ook bestudeerd vanuit de politieke filosofie, vanuit het functionalisme (wat doet de staat?) en vanuit de bestuurskunde, die de staat bekijkt als een organisatorisch geheel.

2 De staat

De staat als eerste aanspreekpunt

Ondanks alle beschouwingen over het verdwijnen van 'de staat', wordt heel veel in de politieke praktijk nog altijd statelijk benaderd. Een staat is nodig om in de wereldpolitiek mee te spelen.

“The great political fact of global history in the last 500 years is the emergence of a world of states from a world of empires. That fact fundamentally defines the political universe we all inhabit.” (Armitage 2005:3, o.c., in Hague & Harrop 2010)

Zo kunnen enkel staten tot de Verenigde Naties toetreden om over wereldzaken mee te beslissen (zie hoofdstuk 14). Ook binnen de Europese Unie (zie hoofdstuk 13) moet een politieke organisatie de vorm van een

ationale staat aannemen om een hoofdrol te spelen in de besluitvorming. Hoewel de Europese regio's naar meer inspraak streven, is hun rol binnen de EU nog relatief beperkt. Maar ook voor de 'binnenlandse' politiek is de staat, met al zijn niveaus, afdelingen en vertakkingen, voor burgers het eerste aanspreekpunt. Staten zijn vanuit politicologisch oogpunt dan ook van fundamenteel belang. In het eerste deel van dit hoofdstuk verkennen we het begrip staat en belendende onderdelen. Want er zit veel in het concept staat, een **soevereine organisatie** die gezag uitoefent over een bevolking op een bepaald grondgebied en die deze bevolking naar buiten vertegenwoordigt en ook over de nodige machtsmiddelen beschikt. Leerzamer dan de zoektocht naar die algemeen gedragen definitie is een studie van de mogelijke ingrediënten van het concept staat.

2.1 Wat is een staat?

2.1.1 Enkele definities

Europees fenomeen

De moderne staat was in eerste instantie een Europees fenomeen. Onder invloed van verschillende oorlogen verzwakten de feodale structuren en de invloed van de kerk die in het premoderne Europa overheersend waren. De **Vrede van Westfalen** (1648), die een einde maakte aan de Dertigjarige Oorlog (1618-1648), was een ijkpunt. Dit vredesverdrag gaf lokale heersers immers controle over de uitoefening van religie binnen hun grenzen en beknotte op die manier de invloed van de kerk. De middeleeuwse decentrale structuren van het feodalisme en het christendom moesten plaats ruimen voor een systeem waarbij de macht voortaan werd geconcentreerd. De ontwikkeling naar een meer centrale autoriteit ging eveneens gepaard met een theoretische onderbouw hiervoor. Een aantal (politieke) filosofen reikten hier veel, maar ook zeer uiteenlopende ideeën voor aan. Door de kolonisatiebeweging van Europese staten in de 18de en 19de eeuw werden ook andere delen van de wereld in staten ingedeeld. Ook na hun onafhankelijkheid behielden zij hun vorm en werd de moderne staat de meest universele vorm van politieke organisatie (Shively 2003:44).

Abstract én alledaags

Maar wat is 'een staat' nu concreet? Het is evident dat we hierna slechts enkele van de **vele definities** aan bod kunnen laten komen. In de terugkeer van enkele

centrale elementen is te zien wat voor de meeste auteurs de essentie van een staat is. De definitie van staat is zeker geen makkelijke kwestie:

“*This innocuous-looking question challenges anyone trying to analyze states. Some theorists deny the state's very existence [...] but most still accept that states are real and provide a valid research focus. Beyond this consensus, however, lies conceptual chaos.*” (Jessop 2006:111)

Het begrip ‘staat’ is iets heel **abstracts**. Net dit abstracte karakter en de **conceptuele chaos** die rond het begrip heerst, maakt het bijzonder moeilijk te bevatten. De Amerikaanse politicoloog David Easton pleitte ooit voor de verbanning van het begrip staat uit de politieke wetenschap. Het begrip ‘staat’ lijkt dan wel iets **ongrijpbaars**, toch herkennen we het wel als we ermee in contact komen, bijvoorbeeld als we geflitst worden of wanneer we onze belastingbrief in de bus krijgen. We zien ook vaak zijn vertegenwoordigers: ministers, ambtenaren, politiemannen, rechters. We worden regelmatig geconfronteerd met zijn symbolen, zoals vlaggen en het volkslied (Van den Bossche 2002). Het is net die **alledaagsheid** van het begrip staat die het moeilijk te definiëren maakt. Een coherent antwoord op wat de staat nu eigenlijk is, wordt dan ook bijna niet mogelijk omdat het referentiepunt steeds verandert. Steevast ervaren we de staat in een andere vorm of gedaante in de activiteiten die hij beoefent, op de verschillende niveaus waarop de staat operationeel is, in de politieke instituties waarin de staat zich uit en in de omstandigheden waarin hij werkt.

Fundamenten voor de westerse begripsomschrijving

Max **Weber** (1864-1920) stelde dan ook vele decennia geleden reeds vast dat het quasi onmogelijk is om bijvoorbeeld een lijst samen te stellen van waar de staat in de maatschappij exact aanwezig is, aangezien er geen activiteit is die de staat altijd uitoefent, maar ook geen enkele die hij nooit uitoefent. Toch legde de Duitse socioloog mee de fundamenten voor de westerse begripsomschrijving van de staat. In een van zijn bekendste essays, *Politics as a Vocation*, omschreef Weber de staat als

“*a human community that (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory.*” (Weber 1948:1)

Tweeledigheid: publieke én privésfeer

Ook Antonio **Gramsci** (1891-1937) drukte als invloedrijke theoreticus zijn stempel op de begripsomschrijving van ‘de staat’. De staat was volgens Gramsci (1971) tweeledig, met enerzijds de politieke, maar anderzijds ook de civiele maatschappij (*civil society*). Met dat laatste doelde Gramsci op het maatschappelijke middenveld. Daarmee stelde Gramsci duidelijk dat de uitoefening van macht die bij de staat centraal staat, enkel effectief is wanneer die de nauwe en enge grenzen van een staat overschrijdt en zowel in de publieke als in de privésfeer kan worden uitgeoefend.

Sociale relatie

Behalve Weber en Gramsci oefende de Griekse politicoloog Nicos **Poulantzas** (1936-1979) invloed uit op de moderne begripsomschrijving van de staat (Jessop 2006:111-114). Poulantzas (1978) omschreef de staat veeleer als een sociale relatie en benadrukte daarmee vooral dat de staat geen passief instrument of neutrale actor kan zijn. Geïnspireerd door Marx en Weber, ziet Poulantzas de staat gekenmerkt door een zekere structurele en strategische selectiviteit, gebaseerd op klassenonderscheid en met wortels in de kapitalistische staat. Het is bovendien niet de (kapitalistische) ‘staat’ die macht uitoefent, maar juist het veranderlijke korps van politici en ambtenaren.

Verder bouwend op de weberiaanse definitie

Als gevolg van de verdeeldheid die rond het begrip staat heerst, circuleren dan ook vele definities van het concept, die daarom niet altijd even complex hoeven te zijn. Goldstein en Pevehouse stellen een hedendaagse en eenvoudig hanteerbare definitie ter beschikking:

“*A state is a territorial entity controlled by a government and inhabited by a population.*” (Goldstein en Pevehouse 2009:12)

Dergelijke gebalde definities omvatten lang niet alle elementen, maar gaan in essentie vaak terug op de weberiaanse definitie van de staat (cf. supra), waarbij het **monopolie** op het legitieme gebruik van geweld binnen een bepaald territorium centraal staat. De erfenis van Weber was dus niet gering en inspireerde vele politicologen tot een begripsomschrijving. “Building on Weber and his contemporaries, other theorists regard the essence of the state (premodern as well as modern) as the territorialization of political authority” (Jessop 2006:113).

Voor Heywood (2013) is de staat

“a political association that establishes sovereign jurisdiction within defined territorial borders, and exercises authority through a set of permanent institutions. These institutions are those that are recognizably ‘public’, in that they are responsible for the collective organization of communal life, and are funded at the public’s expense. The state thus embraces the various institutions of government, but it also extends to the courts, nationalized industries, social security system, and so forth. It can be identified with the entire ‘body politic’.” (Heywood 2013:57)

Hague, Harrop en McCormick omschrijven de staat als

“the legal and political authority of a territory containing a population and marked by borders. The state defines the political authority of which government is the managing authority; that authority is regarded as both sovereign and legitimate by the citizens of the state and the governments of other states.” (Hague, Harrop, McCormick 2016:20)

2.1.2 Bestanddelen van ‘de staat’

Soevereiniteit

Verschillende fundamentele kenmerken van wat ‘de staat’ inhoudt, komen hierbij terug. **Danziger** (2003:82-87) ziet twee kernelementen voor de moderne staat: soevereiniteit en territoriale integriteit. **Soevereiniteit** betekent dat het gezag van de staat onbeperkt is en het hoogst in zijn soort. De staat is de ultieme bron van autoriteit, de hoogste en finale besluitvormer in een gemeenschap. Op intern, **binnenlands** vlak wil dat zeggen dat de staat zijn regeringsvorm en overige organisatie bepaalt en zelf de rechtsregels maakt die voor de samenleving binnen zijn grenzen nodig zijn. Maar de staat is ook soeverein op internationaal, **buitenlands** vlak: de staat is onafhankelijk en staat als gelijke tegenover andere staten (Craenen 1997:15). Op het grondgebied van de staat kan geen andere macht (bv. van een andere staat) de autoriteit van de eigen staat overrulen. Het soevereiniteitsprincipe gaat terug tot het prille ontstaan van de moderne staat met het Verdrag van Westfalen (1648) (cf. *supra*). De soevereiniteit van de verschillende staten werd erkend en het principe van niet-inmenging deed zijn intrede in de Europese politiek.

Territoriale integriteit

De doctrine van de **territoriale integriteit** hangt nauw samen met het idee van de soevereiniteit van een staat. Dit betekent dat iedere staat het recht heeft binnen zijn territoriale **grenzen** enige agressie, invasie en tussenkomst af te wijzen (Danziger 2003:105). De staat heeft met andere woorden de bevoegdheid om te beslissen over oorlog en vrede. De territoriale integriteit omvat een duidelijk omschreven geografische ruimte, waarbinnen de staat het monopolie op rechterlijke bevoegdheid kan claimen over zijn bevolking. Een **grondgebied** is dan ook een noodzakelijk element om als staat erkend te worden. Zo hebben de Palestijnen wel een president, maar geen staat, want ze bezitten geen grondgebied (Van den Bossche 2002). Hoewel de staat dikwijls gelijkgesteld wordt met het grondgebied, zijn het geen synoniemen van elkaar. Territorium is slechts een kenmerk van de staat, weliswaar van wezenlijk belang. Dat impliceert ook dat een staat een **bevolking** heeft, nl. de bewoners die binnen de grenzen van dat territorium leven.

Legitimiteit

Heywood (2013:57-58) onderscheidt vijf **kernkenmerken** van de staat. Naast soevereiniteit en territoriale integriteit ziet hij nog drie andere. De staat is een oefening in **legitimiteit**. Geen enkele staat kan lang overleven door zich enkel op zijn macht te baseren om de wet af te dwingen. Een stabiele staat moet ook legitimiteit bezitten. Dat houdt in dat de meeste mensen het optreden van de staat en zijn eisen ten opzichte van zijn bevolking zullen aanvaarden of ten minste niet actief zullen bestrijden. In het verleden werd legitimiteit ontleend aan traditie (een leider kon bijvoorbeeld door god uitverkoren zijn) of aan de charismatische kwaliteiten van een leider (of aan beide). Kenmerkend voor de moderne staat is dat de nadruk ligt op wettelijke legitimiteit (de staat als incarnatie van abstracte wetten die door een onafhankelijke administratie en een juridisch apparaat afgedwongen worden), vooral op het feit dat de staat de wil van het volk belichaamt en uitdrukt (Pierson 1996:22-23).

Instrument van dominantie of beheersing met geweldsmonopolie

Een tweede aanvullend kenmerk van de staat is dat hij een instrument van **dominantie of beheersing** is en over een geweldsmonopolie beschikt. De staat mag als enige geweld gebruiken om zijn eigen regelgeving

af te dwingen. Dit mag niet louter militair opgevat worden. Het geweldsmonopolie slaat ten eerste op politieke middelen: rechters en politieagenten die bij schending van de wet een boete of een gevangenisstraf kunnen opleggen. Ten tweede beschikt de staat ook over economische dwangmiddelen. Men kan individuele mensen materiële middelen onthouden (bv. het verbeurd verklaren van goederen) of omgekeerd, geld geven om zich goederen en diensten aan te schaffen (bv. een werkloosheidsuitkering toekennen). In laatste instantie kan de staat ook gebruikmaken van culturele dwangmiddelen die van ideologische en psychologische aard zijn: via onderwijs, propaganda, media, vaderlandse plechtigheden enzovoort ervoor zorgen dat mensen uit eigen beweging hun gedrag aan de geldende normen aanpassen (Van Impe 1990:9-10).

Publiek karakter

Tot slot is er het publieke karakter van staatsinstellingen. Dat **publieke karakter** moet onderscheid maken ten opzichte van de privésfeer en de *civil society* die Gramsci eerder onder de aandacht bracht. Het publieke karakter van een staat impliceert dat hij collectieve beslissingen zal nemen, terwijl privéorganen zoals families, bedrijven en vakbonden individuele belangen dienen.

Consensus over fundamentele kenmerken

Uit de voorgaande alinea's bleek reeds dat het moeilijk is om een standaarddefinitie van 'de staat' te ontwikkelen. De conceptuele **onduidelijkheid** over wat een staat nu eigenlijk is, laat sommigen zelf besluiten dat de staat niet bestaat of dat hij minimaal is.

“*Since there is no common discourse of the state (at most there is a dominant or hegemonic discourse) and different political forces orient their action at different times to different ideas of the state, the state is at best a polyvalent, polycontextual phenomenon which changes shape and appearance with the political forces acting towards it and the circumstances in which they do so.*” (Jessop 2006:123)

Toch blijkt uit de voorgaande alinea's dat er enige consensus is over een aantal fundamentele kenmerken die essentieel zijn om van een staat te kunnen spreken.

Staten die in theorie geen staat zijn

Het mag echter duidelijk zijn dat niet alle landen ter wereld op basis van de hierboven opgesomde criteria aanspraak kunnen maken op het label 'staat'. In de theorie – in de praktijk zelden – wordt een onderscheid gemaakt met 'collectiviteiten die **geen staten** zijn'. Onder die betiteling worden een aantal bijzondere volkenrechtelijke rechtssubjecten gerangschikt. Vaticaanstad mag bijvoorbeeld optreden met alle attributen van een staat, hoewel ze niet beschikt over de materiële en immateriële elementen eigen aan een staat. Zo heeft Vaticaanstad bijna geen echte bevolking: de nationaliteit van Vaticaanstad is een functionele nationaliteit, voorbehouden aan personen die bepaalde functies bekleden in de rooms-katholieke kerk (Craenen 1997:16). Andere voorbeelden van staten die zich in theorie geen staten kunnen noemen, zijn plaatsen waar het geweldsmonopolie danig met de voeten wordt getreden of soevereiniteit een loos begrip is geworden. Vooral landen die in langdurige conflicten verwickeld zijn, durven naar een dergelijk scenario af te glijden.

2.2 Begrippen die aanleunen bij de staat

Een staat is dus een duidelijk afgebakende geografische en politieke entiteit die over soevereiniteit, legitimiteit, het monopolie van geweld en een publiek karakter beschikt. Rond het begrip 'staat' cirkelen nog tal van andere begrippen, die niet altijd correct gebruikt worden. Bovendien bestaat nogal wat onduidelijkheid over hun betekenis en hun eventuele relatie tot de staat. In deze paragraaf zetten we ze kort even op een rij en bakenen we ze af.

Natie (en nationaliteit)

De meest voorkomende fout is de verwarring van staat met het begrip '**natie**' (van het Latijnse **nasci**, geboren zijn). Zo zijn de Verenigde Naties bij uitstek een groepering van staten, hoewel men in de benaming van de organisatie voor de term 'naties' heeft gekozen. Een vergelijkbare opmerking geldt voor het begrip nationaliteit, dat niet verwijst naar het lidmaatschap van een natie, maar naar het lidmaatschap van een staat. Nochtans is er voor politicologen een duidelijk onderscheid tussen naties en staten.

Psychologisch/emotioneel (natie) vs. juridisch/functioneel (staat)

Naties zijn voor Heywood complexe fenomenen die gevormd worden door een **geheel van factoren**:

“Culturally, a nation is a group of people bound together by a common language, religion, history and traditions, although nations exhibit various levels of cultural heterogeneity. Politically, a nation is a group of people who regard themselves as a natural political community, classically expressed through the quest for sovereign statehood. Psychologically, a nation is a group of people distinguished by a shared loyalty or affection in the form of patriotism.” (Heywood 2013:109)

Ook voor Danziger heeft natie “a psychological and emotional basis, rather than a legal or functional basis (like a state). A nation is defined by a deeply shared fundamental identification and/or attitude among a set of people” (Danziger 2003:87). Een natie is dus in zekere zin **‘minder’ dan een staat**, omdat de institutionele voorwaarden ontbreken die eigen zijn aan een staat. Een natie beschikt bijvoorbeeld niet over een eigen bestuursvorm, soevereiniteit en regering (Ludvig 2005:458). Daarentegen staat bij een natie wel een gevoel van nationale **identiteit** voorop: “It is a shared understanding that they belong together on the basis of certain characteristics that, in their own minds, transcend their differences and set them apart from other national groups” (Sodaro 2004:141-142). Een dergelijk nationaal bewustzijn kan stoelen op etniciteit, maar ook op het bestaan van een burgermaatschappij waar dezelfde principes of ideeën voorop staan.

Primordialisten vs. modernisten/ constructivisten

Over de definiëring van een natie bestaat heel wat controverse tussen zogenaamde primordialisten enerzijds en modernisten of constructivisten anderzijds. **Primordialisten** omschrijven in navolging van de Duitse romanticus Johann Gottfried **Herder** (1744-1803) een natie als een groep mensen met eenzelfde verleden, cultuur, taal of religie. Naties hebben volgens deze, vaak nationalistische, theoretici een lang verleden en zijn natuurlijke fenomenen. Volgens **constructivisten** zijn naties moderne fenomenen zonder wortels in het verleden (Smith 1999:6). Volgens hen zijn naties moeilijk te definiëren aan de hand van objectieve kenmerken. Het is een groep mensen, maar verder is het haast onmogelijk om onbetwiste

criteria te vinden waarmee men kan oordelen welke groepen een natie vormen en welke niet. Elke poging om op een objectieve manier naties af te lijnen (bv. via religie, taal, geschiedenis) kan volgens hen betwist worden. Constructivisten beschouwen een natie dan ook als iets kunstmatigs. Men kiest daarom voor een meer subjectieve benadering waarin bewustzijn en aanvaarding van een claim dat ‘x’ een natie vormt tussen de veronderstelde nationale groep – een echt besef dat dit een groep is en dat ik er deel van uitmaak – de belangrijkste ingrediënten zijn. Uiteindelijk komt Wayne **Norman** tot de volgende vaststelling: “Communities are nations when a significant percentage of their members think they are nations” (o.c. in Saward 2005:43-45).

Verbeelde verbondenheid

Bekender is de definitie van Benedict **Anderson** (1936-2015), een Amerikaans historicus, antropoloog en politicoloog die nationalisme en ‘verbeelde gemeenschappen’ bestudeerde. In zijn meesterwerk, **Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism** (1983), ging hij na hoe nationalisme – een invloedrijke, universele maar recente gedachte – leidde tot de creatie van naties, die hij als volgt omschreef:

“it is an imagined community. [...] It is imagined because the members of even the smallest nation will never know most of their fellow-members, meet them, or even hear of them, yet in the minds of each lives the image of their communion.” (Anderson 1983:5-6)

‘Ingebeeld’ wil niet zeggen vals of onecht – de leden voelen zich via een onderlinge verbondenheid immers deel van een groep – wel dat grote gemeenschappen waarin niet iedereen iedereen kent tot op zekere hoogte ingebeeelde, mentale constructies moeten zijn. Er is niet enkel sprake van ‘inbeelding’, maar ook van ‘verbeelding’ of ‘uitbeelding’ van bv. het gemeenschappelijk verleden, via nationale mythen of tradities die langs massamedia worden gedeeld. Volgens constructivisten zoals Anderson zijn naties dus vooral het resultaat van een verbeelde verbondenheid. Daarmee ging hij regelrecht in tegen de primordialisten, die beweren dat naties altijd hebben bestaan.

Nationalisme

Het politieke streven naar een eigen identiteit voor naties – al dan niet in de vorm van een onafhankelijke staat – wordt **nationalisme** (zie hoofdstuk 3) genoemd.

“Whereas national identity is largely a social and cultural construct (with a territorial component), nationalism is assertively political in nature: it is a call to action that invariably involves government in some way or another. And whereas national identity evokes sentiments and emotions, nationalism combines these affective dispositions – such as feelings of pride or resentment – with a more or less clearly elaborated political program. National identity answers the question ‘Who am I?’ Nationalism addresses the question ‘What should we do?’ and it responds with a project.” (Sodaro 2004:143-144)

Veeleer dan bij de natie – waar een gevoel van nationale identiteit voorop staat –, overheerst bij het nationalisme het politieke streven naar de natievorming an sich. Nationalisme wordt dan ook vaak omschreven als de collectieve actie van een politiek bewuste groep of natie met het oog op een grotere territoriale autonomie of soevereiniteit (Jackson 1997:36).

De kip (de natie) of het ei (het nationalisme)?

De discussie tussen constructivisten en primordialisten over de oorsprong van een natie wordt logischerwijs doorgetrokken naar het nationalisme. Constructivisten zoals Ernest **Gellner** (1925-1995) in *Nations and Nationalism* (1983) en de marxistische historicus Eric **Hobsbawm** (1917-2012) in *Nations and Nationalism since 1780* (1990) geloven dat naties mythes zijn die geconstrueerd worden door het nationalisme teneinde specifieke doeleinden (bv. vaderlandsliefde in tijden van oorlog) te bereiken. Volgens hen bestonden naties dan ook niet voor nationalisme, maar omgekeerd. Primordialisten beweren dan weer dat naties al bestonden voor het nationalisme zijn intrede deed (Ludvig 2005:460-461).

Natiestaat

Het ultieme doel van nationalisme is de totstandkoming van zoveel mogelijk natiestaten. Ook het begrip ‘**natiestaat**’ wordt vaak als synoniem gebruikt voor het begrip ‘staat’, maar beide zijn niet exact hetzelfde. De definitie van een natiestaat is enger dan de omschrijving van een staat. Een natiestaat is een soevereine staat, waarbij het merendeel van de burgers ook verenigd is door factoren die een natie definiëren. In de woorden van Danziger:

“A fundamental challenge to many governments is to create and maintain a viable nation-state. Ideally, a nation-state has a citizenry whose primary national identity is coterminous with the territorial boundaries of the state. There are a few modern states where common geography, history, culture, ethnicity, and language have all combined to result in a strong sense of shared nationality among nearly all citizens governed by the state.” (Danziger 2003:88)

In een ‘ideale’ natiestaat vallen de natie- en staatsgrenzen dus samen. Dat was in het verleden niet altijd het geval en leidde tot heel wat conflicten. Zo woedde er in de jaren 1990 een burgeroorlog in het voormalige Joegoslavië en viel dit land gradueel uiteen in verschillende natiestaten (Slovenië, Kroatië, Bosnië-Herzegovina, Servië, Kosovo, Montenegro en Macedonië). Ook vandaag nog eisen heel wat naties een eigen staat of meer onafhankelijkheid op. Denk bijvoorbeeld aan de Basken in Spanje, de Vlamingen in België, de Corsicanen in Frankrijk, en de Koerden die verspreid zitten over Turkije en een aantal grensgebieden van dit land.

Regering

Bij de definiëring van het begrip staat wordt vaak ook verwezen naar het onderscheid dat er bestaat met de **regering**. Deze termen worden dikwijls door elkaar gebruikt, maar zijn geen synoniemen. De staat is uitgebreider dan de regering, die wel een deel van de staat is. Een tijdelijk onderdeel dan nog wel, want kabinetten komen en gaan en regeersystemen kunnen worden hervormd. De staat, daarentegen, is permanent. De staat is ook onpersoonlijk. Het personeel van de onderdelen van de staat is neutraal, waardoor staatsinstellingen kunnen weerstaan aan de ideologische drijfveren van de zittende regering. De regering vertegenwoordigt immers het belang van de aanhangers van de partijen die op een welbepaald moment aan de macht zijn. De staat heeft, in theorie althans, steeds het algemeen belang van de samenleving voor ogen (Heywood 2002:87-88).

Rechtsstaat

Ten slotte is het belangrijk om te weten dat een staat niet automatisch gelijk is aan een rechtsstaat (**rule of law**). In een rechtsstaat moeten niet alleen de geregerden, maar ook de regeerders, de bekleders van staatsambten, de wetten naleven. Een rechtsstaat wordt dan ook automatisch verbonden aan respect

voor de mensenrechten. Willekeurige aanhoudingen, vervolgingen en bestraffingen kunnen niet in een rechtsstaat. Vrijheidsontneming mag alleen door een algemene wet worden geregeld en niemand kan worden veroordeeld op basis van een strafwet met terugwerkende kracht. Burgers kunnen beslissingen van regering of parlement door de rechterlijke macht laten schorsen of vernietigen. Een rechtsstaat impliceert dus een goed werkend gerecht, met onpartijdige en onafhankelijke rechters (Van Impe 1990:80). Zo was bv. Argentinië onder de militaire dictatuur van Videla (1976-1983) wel een staat, maar geen rechtsstaat.

2.3 De staat en zijn burgers

De burger en de staat zijn aan elkaar gebonden door wederzijdse rechten en plichten. Burgers onderscheiden zich van buitenstaanders door een volwaardig lidmaatschap van hun staat op grond van het bezit van een aantal **basisrechten**, zoals het stemrecht. Een **burger**, of *citizen*, is “a full member of a state, entitled to the rights and subject to the duties associated with that status. Citizenship is typically confirmed in a document such as a passport or identity card” (Hague, Harrop & McCormick 2016:22).

Niet alle inwoners zijn burgers

Niet elke inwoner van een staat is een burger in deze strikte zin van het woord. Inwoners met een vreemde **nationaliteit** zijn daarvan het duidelijkste voorbeeld. In verschillende landen worden mensen met een vreemde nationaliteit die soms al lang in een land wonen, uitgesloten van enkele specifieke onderdelen van het zogenaamde volwaardige burgerschap, zoals het stemrecht. Nochtans zijn ze vaak onderhevig aan plichten die ook volwaardige burgers moeten respecteren (bv. belastingplicht) en genieten ze anderzijds bepaalde identieke rechten als die van volwaardige burgers (bv. inzake sociale zekerheid). Staten die burgers met een vreemde nationaliteit alle burgerrechten willen toekennen, ontwikkelen daartoe meestal een complex systeem en een hele reeks procedures die de aspirant-burgers moeten doorlopen (Pierson 1996:131).

Exclusiviteit

Burgerschap is dus in zekere zin **exclusief**. Lange tijd werden bijvoorbeeld ook vrouwen uitgesloten van het volwaardige burgerschap, door hen het stemrecht te ontfangen of door hen te verbieden om contracten af te

sluiten. In de 20ste eeuw werd dit in de meeste landen ongedaan gemaakt en heeft er zich ondertussen een formele gelijkshakeling tussen man en vrouw voorgedaan. Feministen wezen echter op het voortbestaan van een aantal wezenlijke verschillen tussen man en vrouw met gevolgen voor het uitoefenen van hun burgerrechten. Bestaande vormen van sociale organisatie – het huishouden en de opvoeding van de kinderen gebeuren door de vrouw – zorgen ervoor dat mannen systematisch een meer geprivilegieerde toegang genieten tot het uitoefenen van hun burgerrechten.

Rechten en plichten

In de relatie tussen burgerschap en staat is het van belang dat de nadruk op **burgerschap** de staat ook meer macht oplevert. Niet alleen omdat in een verzorgingsstaat bijvoorbeeld heel veel geld in handen van de staat komt om tegemoet te komen aan sociale rechten, zoals het recht op een uitkering, maar ook omdat het rechtenverhaal voorzien is van een omvangrijk plichtenluik: de burger heeft niet alleen rechten, maar moet ook de regels van de staat naleven (Pierson 1996:29-30).

Liberalisme: klemtoon op vrijheid van het individu

Wat het betekent om een burger te zijn, verschilt naar gelang de klemtoon op het plichten- of het rechtenverhaal wordt gelegd. Politieke filosofen onderscheiden in het discours rond de burger dan ook twee tradities: het communitarisme (of communautarisme) en het **liberalisme**. Lange tijd overheerste de liberale visie. Deze opvatting, in zijn meest recente vorm geijkt door John **Rawls** (1921-2002) in *A Theory of Justice* (1971) en *Political Liberalism* (1993), is het minst veeleisend ten aanzien van de burger en benadrukt vooral zijn juridische status als drager van rechten. Het filosofisch liberalisme legt de klemtoon op de vrijheid van het **individu**. De burger is autonoom en geeft zelf een invulling aan zijn leven. Daar kwam in de jaren 1990 heel wat kritiek op vanwege de communitaristen, die de liberale visie omschreven als een **passive citizenship of citizenship as enjoyment**. “They are not political people; they have other interests, in salvation or business or art and literature. For them the political community is only a necessary framework, a set of external arrangements, not a common life”, meende *Princeton University* politicoloog en filosoof Michael **Walzer** (1989:215-216).

Communitarisme: burger als sociaal individu

Volgens de communitaristen, zoals de reeds geciteerde **Walzer**, maar ook Robert **Bellah** in *The Good Society* (1991) en Amitai **Etzioni** in *The Spirit of Community* (1993), zag het liberalisme een belangrijke waarde over het hoofd, namelijk de **gemeenschaps**waarde. Burgerschap impliceert een actieve houding van individuen: goede burgers participeren, zetten zich in voor de gemeenschap, zijn verantwoordelijk enz. (Loobuyck 2006). Of zoals Walzer het formuleert: “Citizenship as an office, a responsibility, a burden proudly assumed” (Walzer 1989:216). De burger is met andere woorden een ‘politiek dier’ dat zijn verantwoordelijkheid opneemt ten aanzien van de ander en zich niet louter op zichzelf terugplooit en passief van de rechten geniet die de staat hem toebedeelt.

Het **communitarisme** (van het Latijnse *communio*, ‘gemeenschap’) is de verzamelnaam voor een brede stroming in de politieke filosofie. Het zet zich af tegen het moderne kapitalisme en liberalisme, tegen het moreel relativisme, tegen het benadrukken van het economische nut, tegen individualisering, vermarkting en atomisering, tegen de verheerlijking van het autonome individu. De stroming ontstond in de jaren 1980 in de VS, vooral als reactie op het gezaghebbende en zeer invloedrijke werk van John Rawls. Communitaristen benadrukken het belang van een gemeenschap, van solidariteit, broederschap, naastenliefde: enkel voor wie in en met een gemeenschap verbonden is, enkel via gedeelde waarden en normen is zinvolle politieke activiteit mogelijk. Mensen worden gevormd door een gemeenschap, de samenleving is een (waarden)gemeenschap van gemeenschappen. Communitaristen verwerpen niet dat mensen buiten de gemeenschap burger kunnen zijn, maar verkiezen het ‘sociaal individu’. Ze streven naar **actief** burgerschap vanuit een gemeenschapsgevoel, waarbij niet steeds verschillen benadrukt worden, en naar een sterke *civil society*, zonder daarom voor een grote staat te pleiten. In sommige gevallen kwam het communitarisme neer op de herwaardering van klassieke sociale verbanden, zoals het gezin of de lokale gemeenschap. Het was vooral de geestelijke vader van het communitarisme, Amitai Etzioni, die er een echte sociale beweging (*The Communitarian Network* – <http://communitariannetwork.org>) van maakte. Via debatten, teksten, conferenties enz. wilden communitaristen de morele afbraak tegengaan. Ze wijzen op eenheid binnen verscheidenheid. De tegenstelling

tussen communitaristen en liberalen lopen soms door dezelfde partij heen.

Neorepublikeinse benadering als tussenvorm

Er is in recente literatuur ook nog sprake van een **neorepublikeinse** benadering, een soort tussenvorm tussen beide. Die biedt een alternatief gemeenschapsdenken, dat voor liberalen vaak te verstikkend is. Het gaat hier om een gemeenschap van burgers, niet een gemeenschap in een betekenis van identiteit. De klassiek republikeinse visie wijst op het algemeen belang (*res publica*) en op het belang van politieke participatie door de burger. Burgers worden burgers door hun actieve bijdrage aan de politieke gemeenschap. Het neorepublikeinse burgerschapsconcept is nieuw en sluit aan actuele ontwikkelingen in complexe, pluriforme samenlevingen waarin er meerdere gemeenschappen zijn dan de natie. Burgers moeten zich actief inzetten en zo deel worden van de maatschappij waarin ze leven, participatie is cruciaal.

3 Typologieën van politieke stelsels

“A **basic task** in political analysis is to determine whether there are some criteria by which political systems can be classified”, schrijft Danziger terecht (1991:105). Vergelijk de politieke organisatie van België met Noord-Korea, de Verenigde Staten of Frankrijk, en de fundamentele verschillen vallen meteen op. Maar er zijn ook gelijkenissen tussen deze zeer verschillende staten te vinden. Dat geeft aanleiding tot het opstellen van verschillende typologieën of classificaties van politieke systemen. Dit abstractere niveau heeft als voordeel dat het comparatieve analyses en theorievorming vergemakkelijkt. In de wetenschap van de politiek bestaan enkele ‘gebruikelijke’ typologieën van politieke stelsels (Tromp 2002:331).

Indeling op basis van uitgesproken politieke kenmerken

Men kan politieke stelsels bijvoorbeeld aan de hand van **geografische** dimensies opdelen in Oost-Europese staten, het Midden-Oosten, Latijns-Amerika enz.; of op basis van religieuze gelijkenissen in moslimstaten, christelijke staten, seculiere staten enz. Maar

politicalologen zullen staten vooral indelen op basis van uitgesproken **politieke** kenmerken. Zo maakte men ten tijde van de Koude Oorlog een onderscheid tussen de vrije wereld, de communistische wereld en de neutrale staten. Of beter: de kapitalistische 'eerste wereld', de communistische 'tweede wereld' en een ontwikkelende 'derde wereld' (Danziger 1991:105-106). Ook de typologie van de Spaanse socioloog en politicoloog Juan **Linz** (1975) maakte lang furore. Linz (1926-2013) richtte zich voornamelijk op de mate van democratie binnen een staat en maakte een onderscheid tussen vier stelsels: democratische regimes, autoritaire regimes, totalitaire regimes en traditionele regimes.

Drie classificatiesystemen, met telkens een tweedeling

Hoewel iedere typologie bijdraagt tot het maken van politiekwetenschappelijke analyses, zijn die eveneens vaak tijdsspecifiek omdat staten – weze het langzaam en subtiel – nu eenmaal permanent **veranderen**. De theorieën over classificaties zijn dan ook continu in beweging, elk met hun eigen accenten. "Political scientists have proposed a variety of different classificatory schemes for political systems. [...] No taxonomy is employed in all analyses, because each taxonomy emphasizes different aspects of the political world" (Danziger 1991:106). Om die redenen belichten we in dit onderdeel niet één, maar drie classificatiesystemen die de nadruk leggen op politieke kenmerken, waarbij telkens een tweedeling wordt gemaakt.

1 Een eerste onderscheid is er een tussen **democratische** en niet-democratische staten, waarmee we binnen de traditie van Linz blijven.

2 Een tweede spitst zich toe op de **verhouding** tussen de uitvoerende en de wetgevende **macht** in een staat: het onderscheid tussen presidentiële en parlementaire systemen.

3 Tot slot behandelen we met het onderscheid tussen unitaire en (con)federale staten ook de mogelijke geografische **spreiding** van de **macht**.

3.1 Liberale democratie vs. autoritarisme

Machtsverdeling en machtsuitoefening

De meest gehanteerde methode om politieke systemen te classificeren, maakt gebruik van de tegenstelling tussen democratische en niet-democratische of autoritaire regimes. Ze handelt dan ook over een van de krachtlijnen van de politicologie: hoe is macht

binnen een samenleving verdeeld en hoe wordt ze uitgeoefend? We gaan in hoofdstuk 11 uitvoerig in op het vraagstuk van de democratie.

3.1.1 Democratische staten

Liberale en representatieve democratie

Een democratische staat is er een die de principes van de democratie (zie hoofdstuk 11) respecteert. We kennen deze bestuursvorm op statelijk niveau nu vooral als de liberale en representatieve democratie (Hague & Harrop 2001:17-18). **Lipset** definieert die als

“a political system which supplies regular constitutional opportunities for changing the governing officials, and a social mechanism which permits the largest possible part of the population to influence major decisions by choosing among contenders for political office.” (Lipset 1960:45)

Een van de eersten om vertegenwoordiging of representativiteit te koppelen aan democratie, was de Britse activist en internationaal revolutionair Thomas **Paine** (1737-1809). In zijn *Rights of Man* (1791-1792) schreef hij:

“The original simple democracy [...] is incapable of extension, not from its principle, but from the inconvenience of its form. Simple democracy was society governing itself without the aid of secondary means. By engrafting representation upon democracy, we arrive at a system of government capable of embracing and confederating all the various interests and every extent of territory and population.” (Paine 1791-1792)

James **Madison** (1751-1836), een van de architecten van de Amerikaanse Grondwet, stelde dat een vertegenwoordigende democratie niet alleen praktischer, maar ook beter was dan een directe. Hij stelde dat vertegenwoordiging diende om de publieke meningen te verfijnen en aan te passen, door ze voor te leggen aan een medium van verkozen burgers van wie de wijsheid en kennis kan helpen het belang van hun land te zien (Hague & Harrop 2001:19). Madison vond democratieën die direct bestuurd werden door volksvergaderingen, turbulent en onstabiel. Ook de Indisch-Amerikaanse politicoloog Fareed **Zakaria** is om die reden voorstander van een representatieve democratie. Vertegenwoordiging is minder democratisch in de letterlijke zin van het woord, maar toch vindt Zakaria dit een beter systeem. In zijn boeiende boek

De toekomst van vrijheid (2003) houdt hij een pleidooi tegen directe vormen van democratie (bv. referenda). Veel beleidsbeslissingen vereisen immers complexe technische oordelen en hebben consequenties die zich tot ver in de toekomst uitstrekken. In dergelijke situaties is vertegenwoordiging een rem op de waan van de dag en een manier om te ontsnappen aan de tirannie van de meerderheid.

Democratie ≠ liberale democratie

Als men in het Westen over democratie spreekt, dan bedoelt men automatisch 'liberale democratie'. Toch zijn beide niet gelijk. Liberale democratie

“is een politiek systeem dat niet alleen gekenmerkt wordt door vrije en eerlijke verkiezingen, maar ook door de rechtstaat, de scheiding der machten en de bescherming van grondrechten zoals het recht op vrije meningsuiting, op vergadering, op vrijheid van godsdienst en op bezit. Dit pakket van vrijheden [...] is niet intrinsiek verbonden met democratie en ook zijn liberalisme en democratie, zelfs in het Westen, niet altijd samengegaan. Adolf Hitler is tenslotte bij vrije verkiezingen tot rijkskanselier van Duitsland verkozen.” (Zakaria 2003:13)

3.1.2 Autoritarisme: dictatuur en totalitarisme

Machtsconcentratie

Linz (1975) omschrijft een autoritair regime als volgt:

“er is sprake van enige, zij het beperkte invloed van verschillende groepen op de politieke besluitvorming; er is een duidelijke ideologie van een leidende groepering; en er is geen sprake van een min of meer permanente mobilisatie van de bevolking ter ondersteuning van het regime.” (o.c. in Tromp 2002:333)

In een dergelijk systeem is alle macht geconcentreerd bij één leider of een leidende groep. De voorbeelden van tirannen, despoten, dictators, absolute monarchen en tsaren zijn in de West-Europese geschiedenis legio, waardoor deze vorm van regeren dan ook als een zeer oude manier van regeren wordt beschouwd. Een autoritair systeem is niet gebaseerd op instemming van de burgers met het gevoerde beleid, maar op **gehoorzaamheid** en volgzzaamheid die vaak met geweld worden afgedwongen. Vrije verkiezingen zijn uit den boze, want pluralisme en publieke participatie moeten worden beperkt. Het belang van één persoon

of groep domineert op dat van alle anderen en de autoritaire leiding domineert of manipuleert alle politieke activiteiten. De media worden gecontroleerd en gecensureerd, politieke partijen worden verboden en tegenstanders worden gevangengenomen.

Autoritaire regimes kunnen in verschillende **vormen en gradaties** voorkomen en hun ideologie kan zowel links- als rechtsgeoriënteerd zijn. Bekende voorbeelden zijn het Franco-regime in Spanje (1936-1975) en het Portugal onder Salazar (1931-1968). Op dit moment verdienen vooral een aantal Afrikaanse en Aziatische staten het etiket van autoritair regime (Jackson 1997:81-83).

Dictatuur vs. totalitarisme

Wanneer over autoritaire regimes gesproken wordt, vallen ook de termen 'dictatuur' en 'totalitarisme'. Beide zijn vormen van autoritair bestuur. Hoewel er binnen de politicologische literatuur onduidelijkheid bestaat over het verschil tussen beide, kunnen we globaal gezien stellen dat het totalitarisme een 20ste-eeuwse invulling van een autoritair regime is, terwijl een dictatuur dat niet per se is.

3.1.2.1 Dictatuur

Klassieke en moderne versie

Het concept van een dictator of absolute leider komt oorspronkelijk uit het klassieke Rome, waar het verwees naar een persoon die tijdelijk **absolute macht** had verkregen om een noodsituatie het hoofd te kunnen bieden (bv. om een oorlog te winnen). Wanneer die noodsituatie voorbij was, werd de dictator verondersteld zijn autoriteit terug te geven aan de Senaat. Sommige Romeinse staatslieden deden dat ook, maar vele anderen behielden de functie met geweld. Voorbeelden van antieke dictators zijn Caesar (100-44 v.C.) en Sulla (138-78 v.C.). In de moderne versie zijn dictators leiders die zich boven de wet stellen en los van elke grondwettelijke beperking regeren (Jackson 1997:83-84). Voorbeelden van dictators zijn Hitler (1889-1945) in nazi-Duitsland, Stalin (1878-1953) in de Sovjet-Unie, Mao (1893-1976) in China, 'Papa Doc' Duvalier (1907-1971) in Haïti, Idi Amin Dada (1925-2003) in Oeganda, Fidel Castro in Cuba enz.

Geen in de tijd beperkt mandaat

Een kenmerk van een dictatuur is de afwezigheid van een mandaat dat in de tijd beperkt is. Burgers hebben geen regelmatige en realistische kans om de

politieke leider te vervangen. Dat kan zowel zijn doordat de dictator op een onrechtmatige manier aan de macht kwam, of doordat de leider legitiem verkozen is, maar de mogelijkheid van toekomstige verkiezingen schrappt (Danziger 2003:164). Eigenlijk is een dictatuur een algemene en **traditionele invulling** van een autoritair regime, in tegenstelling tot een democratisch regime. Het totalitarisme gaat nog een stapje verder.

3.1.2.2 Totalitarisme

Typisch 20ste-eeuws fenomeen

Totalitarisme is – in tegenstelling tot de dictatuur als vorm van autoritair regime – een typisch 20ste-eeuws fenomeen. De term werd voor het eerst gebruikt in de context van het Italiaanse fascisme en is verder van toepassing op de staatsvormen ten tijde van het nazisme in Duitsland en het stalinisme in de voormalige Sovjet-Unie (Schapiro 1972:13-14). De bekendste theoreticus van het totalitarisme is de Joods-Duitse filosoof Hannah **Arendt** (1906-1975). Zij ontvluchtte in de jaren 1930 nazi-Duitsland en vestigde zich via een omweg langs Parijs uiteindelijk in de Verenigde Staten, waar ze na WOII een meesterwerk schreef: *The Origins of Totalitarianism*. Het werk verscheen in 1951 en was baanbrekend omdat het de overeenkomsten tussen het fascisme en het communisme blootlegde. Arendt beweerde dat beide regimes de keerzijde waren van eenzelfde medaille en schopte daarmee linkse filosofen zoals Jean-Paul Sartre (1905-1980), die met het communisme sympathiseerden, een geweten.

Verschil tussen totalitaire en dictatoriale regimes

Arendt benadrukt in haar werk het **verschil** tussen totalitaire en dictatoriale regimes.

“*Totalitarian government, like all tyrannies, certainly could not exist without destroying the public realm of life, that is, without destroying, by isolating men, their political capacities. But totalitarian domination as a form of government is new in that it is not content with this isolation and destroys private life as well.*” (Arendt 1958:474)

De totalitaire staat wil controle hebben over **alle** aspecten van de samenleving, zowel over de publieke als over de privé-aangelegenheden van zijn onderdanen. De staat probeert dit doel te bereiken door ook rechtstreeks impact te hebben op het privéleven van de bevolking en

in te grijpen op alle aspecten daarvan. Het is dus niet de bedoeling om enkel politieke dissidentie te bestrijden, maar om ook elke gedachte of activiteit van elk individu elke dag te beheersen. De macht van de heersers is ‘totaal’, maar die grijpt ook in het ‘totale’ leven in. Daarin schuilt dus het verschil met een dictatuur.

Politieke contacten (publieke leven) waarbij men het heersende regime wil ondermijnen, worden in een dictatuur actief bestreden, maar omdat de sfeer van het **privéleven** intact blijft, blijft alvast de mogelijkheid bestaan om zich te verzetten. Een totalitaire samenleving, daarentegen, zorgt voor totale isolatie, wat verzet onmogelijk maakt. Want “isolated men are powerless by definition”, meent Arendt (1958:474-475). Een dergelijke isolatie, zelfs in de privésfeer, werd mogelijk gemaakt door een klimaat van terreur. De bedoeling was om angst te zaaien, en daarbij verwijst Arendt naar de terreurpolitiek van Stalin. Die introduceerde het principe van ‘schuld door associatie’. Het was de bedoeling om de beschuldigde te isoleren van zijn vrienden en familieleden. Bij elke arrestatie dreigde de geheime politie immers de omgeving van de beklaagde mee te sleuren en te vernietigen. De psychologische impact was zo groot dat, zodra iemand aangeklaagd werd, zijn vrienden zijn ergste vijanden werden en overgingen tot de meest waanzinnige beschuldigingen aan het adres van de beklaagde om hun eigen vel te redden en hun loyaliteit aan het regime te bewijzen.

Zes basiskenmerken van het totalitarisme

Vroegere of onderontwikkelde autoritaire regimes hadden niet de mogelijkheden om zo een ruime macht te hebben. Dat heeft onder andere te maken met gebrekkige communicatietechnologieën die fundamenteel zijn voor een regime dat voor een groot deel op propaganda en indoctrinatie steunt. Het Oeganda van Idi Amin Dada (ca. 1925-2003) was in dit opzicht een dictatuur en geen totalitaire staat. Het totalitarisme heeft volgens **Friedrich en Brzezinski** (1965) zes **basiskenmerken**, waarvan er vier in pre-industriële samenlevingen onmogelijk waren (een allesomvattende ideologie, één partij, een monopolistische beheersing van wapens en geweldsmiddelen, een monopolie van de massacommunicatie, georganiseerde terreur en een gecontroleerde economie). Friedrich (1901-1984) en Brzezinski stellen dat totalitaire staten gekenmerkt worden door een ‘syndroom’ van de zes bovenstaande eigenschappen. Hun theorie was toonaangevend op het vlak van onderzoek naar totalitarisme, maar de discussie over totalitarisme bleef.

Vijf contouren en drie zuilen

Leonard **Schapiro** (1908-1983) bouwde verder op elementen uit de theorieën hierboven en formuleerde in 1972 een theorie die de tekorten van Friedrich en Brzezinski overwon (Tromp 2002:339-354). Schapiro stelt dat totalitaire regimes herkend kunnen worden aan vijf contouren en op drie zuilen berusten. De vijf contouren zijn: het optreden van de leider, ondermijning van de rechtsorde, controle op de privésfeer, permanente mobilisering van de bevolking en legitimering op basis van massale steun. De drie zuilen waarop totalitaire regimes steunen, zijn: de officiële ideologie, de partij en het staatsapparaat. De omschrijving van Schapiro lijnt het begrip 'totalitarisme' wat strakker af dan de (eerdere) traditionele theorieën.

Illustratie

Het onderscheid tussen autoritarisme en totalitarisme wordt mooi geïllustreerd door de volgende vergelijking van **twee families**, waarbij alle leden van de familie gedomineerd worden door één enkele persoon (Godwin & Wahlke 1997:105-106).

In de **eerste** familie geeft de leider geen uitleg of rechtvaardiging voor zijn acties. Hij oefent alleen maar macht uit om leden van de familie te straffen die zich niet gedragen zoals hij zou willen. De andere familieleden moeten voor de leider werken of een deel van hun loon aan hem afstaan. In ruil belooft de leider hen te beschermen tegen extern kwaad. Zolang de familieleden de leider niet uitdagen, verkeren ze niet in gevaar. Als een familielid iets doet wat tot bestraffing door de leider zou kunnen leiden, maar dit wordt niet ontdekt, dan riskeert de persoon geen straf. Deze eerste situatie omschrijft een toestand in een autoritaire staat. De autoriteit van de dictator is op niet veel meer gebaseerd dan de macht om zijn wil aan anderen op te leggen.

In de **tweede** familie overtuigt de leider de andere familieleden dat God hem gekozen heeft om hun meerdere te zijn en dat hij, en alleen hij, de waarheid kent. Daarom heeft de leider zowel de macht als de morele plicht om de familie te straffen wanneer ze hem ongehoorzaam zijn, want ongehoorzaamheid is een zonde. Familieleden moeten aan de leider de zonden van de andere familieleden melden. Wanneer een lid van de familie ongehoorzaam is, zullen alle anderen hierover negatief zijn en de leider bij de bestraffing helpen. Deze tweede situatie omschrijft een totalitair regime. Hier overtuigt de leider de burgers van de totalitaire staat dat ze deel uitmaken van een speciale

gemeenschap en dat hij hun gerechtvaardigde leider is. De leider baseert zijn macht op een ideologie die de burgers als 'de waarheid' aanvaarden.

3.2 Presidentieel vs. parlementair systeem

Verhouding tussen uitvoerende en wetgevende macht

Het onderscheid tussen presidentiële en parlementaire systemen is gebaseerd op de **verhouding** tussen de **uitvoerende en wetgevende macht**. In beide worden verkiezingen georganiseerd voor de selectie van de leden in (tenminste een van) de wetgevende kamers; de grootste verschillen liggen in het aantal mensen dat de leiding heeft van de uitvoerende macht, hun selectieproces en de vraag aan wie (rechtstreeks aan het volk of aan het parlement) zij verantwoording verschuldigd zijn (Jacobsohn 1998:340). Beide systemen zijn door de tijd heen geëvolueerd; landen waar ze werden toegepast, deden dit met aandacht voor de eigen specifieke situatie (Sodaro 2004:185).

Bagehot (1867) vatte als eerste het onderscheid tussen een presidentieel en parlementair systeem trefend samen: "The independence of the legislative and executive powers is the specific quality of presidential government, just as their fusion and combination is the precise principle of cabinet government" (o.c. in Allum 1995:304). Voor een gedetailleerde beschrijving van deze systemen verwijzen we naar **hoofdstuk 9** over de uitvoerende macht en regering.

3.3 Unitaire vs. (con)federale staten

Geografische spreiding van macht

Dit laatste stelsel is gebaseerd op de **geografische spreiding** van macht. Met uitzondering van de allerkleinste landen, voelt elke staat de behoefte om op verschillende **beleidsniveaus** uitvoerende en wetgevende organen te creëren. De centrale overheid kan daarbij veel of weinig macht en bevoegdheden aan andere niveaus toewijzen, bijvoorbeeld aan gemeenten, provincies, arrondissementen of districten. Het gaat in deze gevallen wel om **ondergeschikte** besturen. Twee vormen komen het meest frequent voor: de unitaire staat en de federale staat. Deze vormen worden klassiek gezien als twee polen op een **continuüm** van centralisme tot decentralisme (Friedrich 1968). In een federale staat zijn de 'deelstaten' (bv. Gewesten en Gemeenschappen,

Länder of States) geen ondergeschikte (maar **neven-geschiedte**) beleidsniveaus: ze halen hun bevoegdheden en legitimiteit rechtstreeks uit de Grondwet en uit verkiezingen. Naast de federale staat is er nog het confederalisme, een 'staatsvorm' die in sommige Vlaamse politieke middelen als ideaal voor de toekomst van België naar voren wordt geschoven, maar op dit ogenblik nergens ter wereld als zodanig bestaat.

3.3.1 Unitaire staten

Subnationale entiteiten ondergeschikt aan centrale regering

De meeste staten zijn unitaire staten. Dit betekent dat de **soevereiniteit exclusief** bij de centrale regering ligt. Subnationale entiteiten (zoals gemeenten en provincies) kunnen beslissingen nemen en uitvoeren, maar ze doen dit altijd met toestemming of onder het toezichthoudende gezag, zeg maar onder de hiërarchie van de centrale overheid (Hague & Harrop 2001:208). Wheare beschrijft de unitaire staat als volgt:

“*The legislature of the whole country is the country's supreme law-making body in the country. It may permit other legislatures to exist and to exercise their powers, but it has the right, in law, to overrule them; they are subordinate to it.*” (Wheare 1951:19)

In de unitaire staat wordt in de Grondwet in één bestuursniveau voorzien dat de controle heeft over alle beleidsdomeinen en -niveaus in het hele land. Als er andere bestuursniveaus bestaan – zoals steden en provincies – dan staan zij onder het grondwettelijke **gezag** van de centrale overheid. Voorbeelden van unitaire staten zijn Frankrijk, Nederland en Japan. Ook België was tot 1970 een unitaire staat, maar met een decentralisatie van bevoegdheden. De centrale overheid stond daarbij bovenaan in de **hiërarchie** van bestuursniveaus en kon elke beslissing die op een lager niveau werd genomen, herroepen. Gemeenten kregen bijvoorbeeld van de centrale overheid heel wat taken toegespeeld, maar waren steeds ondergeschikt aan die centrale overheid.

Argumenten vóór de unitaire staat

Welke argumenten zijn er om een unitaire staat te verdedigen?

1 Vaak wordt aangehaald dat de overdracht van autoriteit aan subnationale overheden de ongelijkheid in de samenleving bevordert. Burgers van eenzelfde staat krijgen immers een overheidsdienst van verschillend

niveau, zowel wat de kwaliteit, het volume als de soort betreft.

2 Ten tweede bestaat bij sommigen de vrees dat deelregeringen een politiek kunnen voeren die de rechten van individuen of minderheidsgroepen schendt. Een nationale overheid kan in die optiek een betere bescherming voor democratie zijn. Denk bijvoorbeeld aan de discussie over de taalvereisten om recht te hebben op een sociale woning in Vlaanderen en de al dan niet terechte kritiek daarop van de Franstaligen in de Brusselse rand.

3 Ten derde is een centrale interventie vaak nodig omwille van de beperkte omvang en middelen van de deelstaten. De centrale interventie zorgt er dan voor dat alle burgers van een staat toch een zeker minimum aan diensten krijgen. Nationale regeringen zouden ook een ruimer mandaat van de kiezer gekregen hebben dan deelregeringen.

4 Ten slotte zou decentralisatie van macht politieke instabiliteit met zich kunnen meebrengen en zelfs de desintegratie van de staat kunnen inleiden. Door de macht van de centrale overheid te beperken, kunnen eisen voor een grotere autonomie de verschillen in een samenleving nog groter maken en leiden tot een toename van conflict en een eventueel fragmentatie.

Voorstanders van de unitaire staat benadrukken dat verschillen in een staat beter opgevangen worden door een regeling die pacificeert dan door verschillende territoriale instellingen voor deze groepen in het leven te roepen. In deze context wordt vaak verwezen naar het consociationalisme of de consensusdemocratie (zie hoofdstuk 11), die minderheden in een etnisch verdeelde samenleving beschermt (Grant 2002:301-302).

'Multi-level governance'

Hoewel deze staten formeel unitair georganiseerd zijn, kennen ze ook een zekere verdeling van bevoegdheden en interactie met andere bestuursdomeinen. Wat de optimale verdeling is, is ook binnen deze staten voor discussie. Deze 'verhoudingen' tussen diverse bestuursniveaus (lokaal, provinciaal, regionaal, nationaal, Europees en internationaal) worden in de politologie soms aangeduid met de term **multi-level governance** (Hague & Harrop 2001:208). Dit begrip wijst erop dat vandaag verschillende beleidsniveaus van belang zijn, van lokaal tot mondiaal, en dat die met elkaar in interactie treden (vandaar *multi-level*) om bepaalde problemen aan te pakken. De oplossingen bevinden zich immers op verschillende niveaus en worden niet enkel door klassieke overheden geleverd,

maar door de samenwerking van verschillende, ook niet-statelijke, actoren (vandaar *governance* in plaats van *government*), bv. Greenpeace.

3.3.2 Federale staten

Overeenkomst tussen bestuurlijke delen of partners

De term ‘federaal’ is afgeleid van het Latijnse woord **foedus**, wat ‘verdrag’ of ‘overeenkomst’ betekent. In essentie houdt een federaal systeem een overeenkomst tussen bestuurlijke delen of partners in. De partners erkennen elkaars integriteit en soevereiniteit, maar behouden toch een onderlinge eenheid. Een algemeen aanvaarde definitie van de federale organisatiestructuur is echter, gezien de grote diversiteit ervan, niet beschikbaar: “federalism is a very **broad concept** with a strong normative connotation but also with a very limited analytical value. It is difficult to conceive of any contemporary democracy which does not engrain some sort of federalism” (Swenden 2006:6).

Gedeelde soevereiniteit in territoriale diversiteit

Een vaak gehanteerde definitie is van de hand van Daniel **Elazar** (1934-1999), een invloedrijke auteur in dit vakgebied. Hij ziet een federale staat als “a polity compounded of strong constituent entities and a strong general government, each possessing powers delegated to it by the people and empowered to deal directly with the citizenry in the exercise of those powers” (Elazar 1987:7). Elazar legde hiermee sterk de nadruk op de meer directe band die er binnen deze organisatiestructuur bestaat tussen de overheid en haar burgers. **Wheare**, een andere invloedrijke auteur, benadrukt het belang van territorialiteit:

“The powers of government are divided between a government for the whole country and governments for parts of the country in such a way that each is legally independent within its own sphere. The government for the whole country has its own area of powers and exercises them without any control from the governments of the constituent parts of the country, and these latter in turn exercise their powers without being controlled by the central government. In particular the legislature of the central government has limited powers, and the legislatures of the states or provinces have limited powers. Neither is subordinate to the other; both are coordinate.” (Wheare 1951:19)

Het voornaamste kenmerk van een federale staat is in deze optiek dat de **soevereiniteit gedeeld** wordt tussen een centrale of nationale regering en een regionale of deelstaatregering, die als gelijke partners elk een grote mate van autonomie hebben. Een federaal systeem vormt met andere woorden steeds een compromis tussen enerzijds territoriale diversiteit en anderzijds eenheid. Elazar omschrijft het als **self rule plus shared rule** (Elazar 1987:12). Hij stelt dat

“federalism has to do with the constitutional diffusion of power so that the constituting elements in a federal arrangement share in the processes of common policy-making and administration by right, while the activities of the common government are conducted in such a way as to maintain their respective integrities.” (Elazar 1979:2-3)

Centraal binnen een federale staat is dus de samenwerking tussen de diverse niveaus. Een **coöperatief federalisme** (zoals in België en Duitsland) is gebaseerd op principes van samenwerking en verbinding tussen de verschillende niveaus. Nationale en deelregeringen worden verondersteld samen te werken, in het belang van het geheel. Wanneer dit echter niet het geval is en er tussen de verschillende bestuursniveaus geen constitutionele samenwerking of band bestaat, dan spreken we van een **duaal federalisme**. Dit was het oorspronkelijke federalisme van de Verenigde Staten (Hague & Harrop 2001:206).

Verdeling van machten en bevoegdheden: nevenschikking

De verdeling van de machten en de bevoegdheden tussen de centrale en de regionale overheden is in federale staten vastgelegd in de grondwet. Die verdeling is niet ondergeschikt, maar nevenschikt: geen overheid kan de andere overrulen, behalve in zeer specifieke omstandigheden en als daarin formeel voorzien is, omdat alle overheden binnen hun eigen bevoegdheden evenwaardig zijn. Er is dus geen **hiërarchisch gezag** van de centrale overheid (de federale staat) over de deelstaten (gemeenschappen en gewesten), zoals dat er bijvoorbeeld wel is in een unitaire staat over de gemeenten. Meestal hebben federale staten een ruim grondgebied en verschillende etnische of taalgroepen of deelgebieden met onderscheiden kenmerken, soms als gevolg van geografische kenmerken.

Toegewezen vs. residuaire bevoegdheden

Binnen een federaal systeem wordt een onderscheid gemaakt tussen **toegewezen** en residuaire bevoegdheden. De toegewezen bevoegdheden zijn deze die in de Grondwet expliciet toegewezen worden aan een bepaald bestuursniveau; de **residuaire** of zogenaamde restbevoegdheden zijn die waarover geen expliciete aanduiding is. Ze kunnen zowel aan de federale overheid als aan die van de deelstaten toebehoren. In België zijn ze in 1993 aan de regio's toegewezen, maar voor het zover is, moet er eerst een overeenkomst zijn over de exclusieve toegewezen bevoegdheden van de federale staat (art. 35 van de Grondwet).

Fiscale relaties tussen de diverse beleidsniveaus

Daarnaast wordt de aard van het federale systeem voor een groot stuk bepaald door de **fiscale relaties** tussen de diverse beleidsniveaus. Het is mogelijk dat de staten een hele grote fiscale bevoegdheid hebben, maar net zo goed is het mogelijk dat fiscaliteit en belastingen op een relatief gecentraliseerde manier geregeld worden. In België hadden de regio's relatief weinig fiscale bevoegdheden, maar konden ze wel op heel wat domeinen autonoom geld uitgeven. In die zin sprak men soms van een **consumptiefederalisme**: de regio's mogen wel veel geld uitgeven, maar relatief weinig geld innen. Het verschil tussen **bestedings-autonomie** en **verwerfingsautonomie** noemt men soms de 'verticale fiscale kloof' (Decoster, Sas 2011:4). Een van de betrachtingen van de zesde staatshervorming – afgesloten in oktober 2011 – bestond er net in om die verticale kloof te verkleinen door de fiscale bevoegdheden van de regio's te vergroten en hen meer verantwoordelijk te maken voor eigen inkomsten.

Voordelen

Voorbeelden van federale landen zijn **België**, Spanje, Duitsland, de Verenigde Staten, Canada, India en de voormalige Sovjet-Unie (Jackson 1997:205). Meer dan een derde van de wereldbevolking leeft in een federale staat (Heywood 2013:381).

1 Een belangrijk argument in het voordeel van een federaal systeem ligt in de beperkte omvang van de deelstaten. Dit maakt het mogelijk dat de overheid veel dichterbij de burgers kan staan dan in een grotere staat en haar beleid kan afstemmen op de specifieke noden van een regio. Denk in België bijvoorbeeld aan het werkgelegenheidsbeleid: heel wat, vooral Vlaamse, politici menen dat de noden in Vlaanderen en Wallonië

op dit vlak heel uiteenlopend zijn en een regiospecifieke aanpak vereisen.

2 In de lijn hiervan ligt een tweede argument in het voordeel van het federalisme. Een federaal systeem kan de druk van de ketel halen in conflicten tussen verschillende identiteiten binnen een staat. Denk bijvoorbeeld aan de Balkan, Irak en Ierland. Een federaal systeem is immers een systeem van *diversity in unity*: binnen eenzelfde nationaal territorium wordt een beleid toegepast volgens de noden en wensen van welbepaalde groepen en zijn er ook verschillende beleidsniveaus en fiscale regelingen. Op die manier kan een federaal systeem etnische conflicten ontmijnen zonder de bruggen tussen de gemeenschappen volledig op te blazen.

Gemeenschappelijke kenmerken

Federale staten kunnen dan wel onderling sterk van elkaar verschillen, ze passen zich immers aan specifieke omstandigheden aan en komen op verschillende wijze tot stand, toch hebben alle federale systemen bepaalde kenmerken gemeen. Volgens Heywood (2013:383-384) zijn dat de volgende:

1 twee relatief autonome niveaus van regering of beleid: zowel de centrale regering (de federale regering) als de regionale regering (de deelstaat) bezitten een aantal machten waarop de ander geen beslag kan leggen. Die bevatten ten minste een vorm van wetgevende en uitvoerende autoriteit en de mogelijkheid om inkomen te genereren, en dus een vorm van fiscale onafhankelijkheid;

2 een geschreven grondwet: de verantwoordelijkheden en machten van elk beleidsniveau worden vastgelegd in een geschreven grondwet. Die vormt het kader voor de relatie tussen het centrale beleidsniveau en het regionale niveau. De autonomie van ieder niveau wordt meestal gegarandeerd doordat geen van beide unilateraal de Grondwet kan wijzigen. Voor België betekent dit dat er in beide kamers voor de wijziging een bijzondere meerderheid moet zijn. Een van deze beide federale kamers (de Senaat) fungeert daarbij als een vertegenwoordiging van de deelstaten (*cf. infra*);

3 een scheidsrechterlijke instantie die de bevoegdheidsconflicten tussen het federale en het regionale beleidsniveau beslecht. Meestal is dat een Grondwettelijk Hof dat in het algemeen ook bevoegd is om de wetten te toetsen aan de Grondwet (in België vroeger het Arbitragehof, nu het Grondwettelijk Hof). Dit hof komt tussen beide bij conflicten tussen het federale en het regionale beleidsniveau;

4 instellingen die met elkaar verbonden zijn: om de coöperatie en het begrip tussen de verschillende beleidsniveaus te onderhouden, moet aan de regionale besturen een stem gegeven worden in het nationale of centrale beleidsproces. Dat wordt meestal gerealiseerd via een bicameraal parlement, waarbij de Eerste Kamer of het Hogerhuis de belangen van de regio's of deelstaten vertegenwoordigt. In België is deze rol weggelegd voor de Senaat, meer bepaald voor de deelstaatsenatoren. Maar ook de indeling in taalgroepen in zowel Kamer als Senaat moet ervoor zorgen dat de in de regio's verkozen federale vertegenwoordigers kunnen wegen op de federale besluitvorming. Verder is er nog het overlegcomité (zie hoofdstuk 9), waar de verschillende regeringen gezamenlijke kwesties bespreken.

Van een gecentraliseerde unitaire monarchie naar een federaal land

België is vandaag een federaal land. **Artikel 1** van de Belgische Grondwet luidt: “België is een federaal land, samengesteld uit gemeenschappen en gewesten.” In 1830 werd ons land nochtans opgericht als gecentraliseerde unitaire monarchie, maar taalkundige (culturele) conflicten en economische problemen gaven aanleiding tot een verregaande herinrichting van de staat. In 1970 werden de eerste stappen naar federalisme gezet. We spreken van de eerste staats hervorming. Er volgden nog verschillende staats hervormingen: in oktober 2011 werd een akkoord over de zesde bereikt.

Asymmetrische staatsstructuur

In 1993 werd België **officieel** een federaal land, samengesteld uit gemeenschappen (een Vlaamse, een Franse en een Duitstalige), drie gewesten (het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse) en een centrale of federale overheid. Onze staatsstructuur is daarmee heel **ingewikkeld** geworden. Zo zijn het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap gefuseerd en vormen ze samen één Vlaamse overheid (één Vlaams Parlement en één Vlaamse regering, één Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap). Het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap zijn dan weer twee aparte overheden gebleven.¹ Maar het Waals Gewest is voor gewestbevoegdheden (vooral economie en ruimtelijke ordening) ook in de Duitstalige Gemeenschap bevoegd. De Franse Gemeenschap kan net als de Vlaamse via de gemeenschapsbevoegdheden ook in Brussel bedrijvig zijn. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft dan weer een speciale status, die wat afwijkt van het Vlaams

en het Waals Gewest. In het Brussels Gewest worden ordonnanties uitgevaardigd in plaats van decreten. Zoals gezegd, zijn ook de Vlaamse en de Franse Gemeenschap in Brussel actief, maar ze kunnen daar een eigen beleid voeren specifiek voor het grondgebied van het Brussels Gewest. Daarvoor werden een Vlaamse en een Franse Gemeenschapscommissie opgericht, en sommige zaken moeten daar dan weer in de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geregeld worden. Er zijn dus nogal wat verschillen tussen de diverse deelstaten, zodat we in het geval van België van een asymmetrische staatsstructuur spreken (Deschouwer & Hooghe 2005:233).

Vlinderakkoord

In 2011 volgde nog een aanpassing van de Belgische staatsstructuur. Maar niks wijst erop dat de staats hervorming daarmee op zijn einde was gekomen. Na de federale verkiezingen van juni 2010, tijdens de langste regeringsvorming ter wereld, werd naar een nieuwe ronde in de staats hervorming gezocht. Dat resulteerde in oktober 2011 in het **Vlinderakkoord**. De naam van het nieuwe communautaire akkoord verwees naar een vestimentair kenmerk van toenmalig formateur Elio Di Rupo, die de leiding had over de onderhandelingen, en behandelde drie grote luiken: bevoegdheidsoverdrachten, de hervorming van de financieringswet en de hervorming van de instellingen, waaronder ook de Senaat (*cf. infra*). Niemand sluit uit dat er nog een zevende staats hervorming komt. De (pacificerende) kracht van een staats hervorming werkt dus steeds slechts tijdelijk, aangezien niet iedere politieke partij hetzelfde einddoel voor ogen heeft en dit binnen een permanent veranderende context.

Confederalisme à la belge

Zo hebben sommigen een confederaal België voor ogen: CD&V gaat voor het ‘positief confederalisme’. Ook Open VLD was een tijd voorstander van het confederalisme, maar verliet dit standpunt in aanloop naar de verkiezingen van 25 mei 2014. N-VA ziet het als een tijdelijke overgangsfase naar de opsplitsing van België. Maar in al deze gevallen gaat het om een soort confederalisme **à la belge**, dat niet helemaal beantwoordt aan de internationaal aanvaarde academische definities.

Confederale staat vs. federale staat

De term **confederalisme** duikt in België in het politieke debat sporadisch op. Maar wat is een confederale staat? Het is een contradictio in terminis: een

confederatie is geen staat, maar een samenwerking tussen onafhankelijke staten (vandaar ‘**statenbond**’). Wat is het verschil met een federale staat (die ook ‘**bondsstaat**’ wordt genoemd)?

“*Compared with a federation, a confederation provides for a stronger position of the compounded entities. First, the entities that form a confederal arrangement retain their character as sovereign states. Second, in contrast with federal structures, confederations do not rule out the unilateral exit or secession of one or several of the federated entities. Third, confederal centres do not act directly upon the people, but prescribe the consent of the political institutions of the confederal entities first (for instance the member-state legislatures or their populations). Finally, decisions of the centre require the consent of all the states.*” (Swenden 2006:13)

Een **confederatie** is dus een associatie waarbinnen onafhankelijke, soevereine staten die over alle bevoegdheden beschikken, onder bepaalde voorwaarden de uitoefening van een aantal bevoegdheden delegeren aan een confederale samenwerking, maar zelf de voornaamste macht behouden (Danziger 2003:173). Confederaties worden gekenmerkt door een beperkte centrale regering (vaak congres of raad genoemd) die afhankelijk is van (deel)staten die de soevereiniteit dragen. De functies van de confederale overheid worden beperkt tot enkele afgeleide kerntaken, zoals defensie en het beheer van de munt. In vele materies kan de centrale overheid geen beslissingen nemen zonder de toestemming van de subnationale regering (Sodaro 2004:133).

In een federale structuur is er sprake van nevenschikking, maar bij een confederatie is dat niet het geval. De kern van alle macht ligt bij de deelstaten. De confederatie is de meest losse en gedecentraliseerde vorm van politieke organisatie. Ze vestigt soevereine macht in de perifere organen. Het confederale principe wordt eigenlijk het meest gebruikt in de vorm van **intergouvernementalisme**, zoals we dit zien bij de Europese Unie, de NAVO en de Verenigde Naties. Ook de Verenigde Staten waren oorspronkelijk een confederale staat, maar ze hebben zich geleidelijk aan, uit nood aan een sterker centraal orgaan, in 1789 tot een federale staat ontwikkeld.

Samenvattend

België is in 1830 opgericht als een **gedecentraliseerde en gedeconcentreerde eenheidsstaat**, d.w.z. dat de soevereiniteit onverdeeld bij het centraal gezag lag, die een algemeen en hiërarchisch toezicht uitoefende over alle ondergeschikte besturen (provincies en gemeenten). België is sinds de grondwetsherziening van 5 mei 1993 een federale staat of bondsstaat, een staat die bestaat uit een bond van autonome, afzonderlijke rechtsordeningen, nl. de gefedereerde entiteiten (Gemeenschappen en Gewesten) en de federatie, waarbij de **soevereiniteit gedeeld** wordt en deze rechtsordeningen nevensgeschikt zijn. De bevoegdheidsverdeling wordt geregeld in een grondwet die niet door één niveau eenzijdig gewijzigd kan worden; daarom zijn de deelstaten aanwezig in de federale instellingen. Alle niveaus zijn **direct gelegitimeerd**, ook de federale staat heeft een rechtstreekse band met de kiezers. Er is in regel geen recht op het verlaten van de bondsstaat (in tegenstelling tot de statenbond). De confederatie is zelf geen staat, maar een samenwerking tussen (een bond van) soevereine staten via een **opzegbaar verdrag** (al kan de confederatie in internationaal rechtsverkeer wel optreden als een eigen staat wat de specifieke bevoegdheden betreft). Die soevereine staten beslissen over de bevoegdheidsverdeling en zijn vertegenwoordigd in de confederale instellingen, die in regel enkel de staten (niet de burgers) binden.

4 Parlementen

Nu de contouren van de (natie)staat in diverse verschijningsvormen zijn geschetst, richten we de aandacht op één belangrijk instituut van de staat: het parlement. Het is bij uitstek de instelling die het **democratische karakter** van een staat bevestigt of symboliseert. Maar niet elke staat waarbinnen een parlement aan de slag is, is daarom noodzakelijkerwijs ook een democratisch regime. In het tweede luik van dit hoofdstuk gaan we na wat een parlement is, welke kenmerken deze instelling bepalen, welke functies een parlement in de politieke wetenschappen toegeschreven worden en hoe in België parlementen georganiseerd zijn.

Belang en rol

Het werk van zowel John **Locke** (1632-1704) als **Montesquieu** (1689-1775) wordt vaak in verband gebracht met het belang en de rol van het parlement. Locke pleitte voor een wetgevende, democratisch samengestelde vergadering; Montesquieu vulde dit aan met zijn principe van de **scheiding der machten**. Met het oog op een democratische toepassing van macht werd die het best verspreid over verschillende instellingen of takken, die in het politieke systeem elk een eigen en specifieke taak hadden.

4.1 Wat is een parlement?

Betekenis, benaming en etymologie

Een parlement is in essentie een consultatieve, deliberatieve vergadering van verkozen mensen die één tak vormen van de drie institutionele machten in een staat: het parlement is de **wetgevende macht**, het hoogste beraadslagende orgaan van een democratische staat, samengesteld uit verkozen vertegenwoordigers van het volk. Aan een parlement wordt in iedere taal wel een specifieke naam gegeven: Congress (vs), Assemblée Nationale (Frankrijk), Legislature (vk), Dail (Ierland) enz. De term 'parlement' komt van het Franse **parler** en legt de nadruk op het parlement als een plaats voor debat en overleg.

Vijf kenmerken

In een parlementair systeem is de regering verantwoordelijk aan het parlement en haalt ze ook haar macht uit het parlement, waarbij de executieve en legislatieve macht als het ware gefusioneerd worden. **Heywood** ziet vijf kenmerken van het parlementaire systeem: regeringen worden gevormd als resultaat van parlementsverkiezingen, het personeel van de regering komt uit het parlement, de regering heeft het vertrouwen van het parlement nodig, de regering kan het parlement ontbinden en parlementaire regeringen zijn doorgaans coalitieregeringen (Heywood 2013:310).

Politieke vertegenwoordiging van het volk

Het parlement is een symbool voor de **politieke vertegenwoordiging** van het volk, het betreft de samenleving bij de wettelijke autoriteit van de staat (Hague & Harrop 2001:218). Dat klinkt goed, maar de vraag is of de verkozenen in dat parlement nog wel de hele samenleving of natie vertegenwoordigen. Verleden ziet na zijn

onderzoek naar de verhouding tussen de partijen en hun parlementsleden in de periode 1918-1970 immers over de langere termijn een duidelijke evolutie, namelijk dat een parlements lid zich in de eerste plaats naar de wensen van zijn partij hoort te schikken.

“De vertegenwoordigers van de gehele natie zijn mandatarissen geworden [...] Zo samengevat lijkt het verhaal op een continu, eenduidig proces, met slechts één richting: naar een toenemende partijdiscipline en een partijorganisatie die steeds meer een gevestigde instelling wordt, allemaal ten nadele van de autonomie van de fractie en de individuele parlementsleden.” (Verleden 2015:364-365)

Ontstaan

Parlementen zijn vooral ontstaan in **Europa**, waar ambitieuze vorsten frequent ten oorlog trokken en daarvoor constant in geldnood verkeerden. Ze kregen financiële steun van de adel en boden hen in ruil daarvoor een plaatsje aan in een 'raad', een vergadering die een beperkte invloed kreeg op het beleid van de vorst. Op die manier is ook het parlement met de langste traditie in Europa ontstaan: het *British Parliament* met *the House of Lords* en *the House of Commons* (Roskin, Cord & Medeiros 2003:256-257).

Zes kenmerken

Nelson **Polsby** haalt zes kenmerken aan die parlementen onderscheiden van andere politieke instellingen: ze zijn officiële agenten en/of instellingen voor beleid²; ze hebben vele leden; ze worden direct verkozen door hun burgers; binnen het parlement zijn alle leden formeel gelijk wat hun status betreft; ze beraden zich over bepaalde thema's; en ze nemen beslissingen door het tellen van stemmen met als doel een meerderheid voor een bepaald voorstel te hebben (Polsby 1975:257-319).

4.2 Functies van parlementen

Multifunctioneel orgaan

Parlementen zijn **multifunctionele** instellingen. In de literatuur over parlementen wordt ruim aandacht besteed aan de diverse functies die een parlement in een politiek systeem kan vervullen. Het gaat hier dan wel degelijk om mogelijke functies, wat betekent dat een parlement die meestal niet allemaal tegelijk vervult. Verschillende auteurs leggen de nadruk op

verschillende functies, maar globaal kunnen we de onderstaande, steeds terugkerende, functies aanduiden (deze opsomming is gebaseerd op onder meer Loewenberg & Patterson 1979; Dewachter 1997; Copeland & Patterson 1994; Cotta 1974; Pakenham 1970 en Mezey 1979). **Heywood** onderscheidt er vijf: wetgeving, vertegenwoordiging, controle, politieke rekrutering en legitimiteit (2013:314-317), anderen nog meer.

4.2.1 Wetgeving

Parlement als beleidsmaker?

Wetgeving is de meest klassieke taak van het parlement. Het parlement als wetgevende macht initieert of herformuleert, bediscussieert en stemt de juridische normen en richtlijnen in een samenleving. Dit is het parlement als **beleidsmaker**. Of zo hoort het in theorie toch te zijn, want de praktijk toont een ander verhaal. Naast het parlement kan ook de regering een voorstel tot wetsverandering of -invoering neerleggen. Wanneer dit het geval is, spreken we van een **wetsontwerp**. Een **wetsvoorstel**, daarentegen, is een voorstel tot wetsverandering of -invoering vanuit het parlement. Cijfers over de praktijk tonen aan dat niet alleen in België, maar ook in andere landen een gemiddelde van (doorgaans minstens) 15% van de formele wetgeving door het parlement geïnitieerd wordt en 85% door de regering (Dewachter 2001:19). Er wordt in dit verband in de literatuur ook wel eens gesproken over de **go per cent rule**. Deze regel zou symbool staan voor de toestand in veel parlementen, waarbij 90% van het wetgevende werk een initiatief is van de regering en dat van die ontwerpen ook 90% wordt goedgekeurd. De positieve legislatieve kracht van parlementen (zelf wetten maken) is vaak kleiner dan de negatieve (ontwerpen verwerpen of amenderen).

Beperkte slagkracht

Over het algemeen kan een parlement meer wetgevende invloed hebben wanneer het partijensysteem zwak is én bij een presidentieel regime. Daar is de discipline binnen de fracties minder groot (Hague & Harrop 2010:225), hoewel ook dit relatief is. Hoewel wetgeving dus de corebusiness van het parlement is, blijkt haar slagkracht op dit terrein grotendeels beperkt te zijn. Het parlement is **formeel de wettenmaker**, omdat daar finaal gestemd moet worden, maar is zelden de belangrijkste besluitvormer ter zake. Bovendien worden heel wat regels door de regering ingevoerd, bijvoorbeeld in de vorm van koninklijke besluiten.

Daardoor hebben de andere functies van een parlement aan belang gewonnen. In paragraaf 5 gaan we verder in op de wetgevende functie van het parlement.

4.2.2 Controle

Zowel voor, tijdens als na regelgevend proces

Controle is de tweede klassieke taak van een parlement. Dit is potentieel de meest belangrijke en invloedrijke functie van een modern parlement. Via controle zorgt het parlement voor een toezien oog op de handelingen van zowel de regering als de administratie, en zorgt er op die manier voor dat hun gedrag (meer) in overeenstemming is met het algemeen belang, dat het effectief en niet-corrupt is (Roskin 2003:269). Controle kan zowel voor, tijdens als na een regelgevend proces voorkomen. Een parlement heeft voor die controletaak diverse instrumenten ter beschikking, zoals de interpellatie, de mondelinge en schriftelijke vragen, onderzoekscommissies enz. Onder controle valt ook de bevoegdheid van het parlement om al dan niet het vertrouwen te geven aan een regering en om de jaarlijkse begroting goed te keuren. In paragraaf 7 gaan we hier verder op in.

4.2.3 Conflictmanagement

Sleutelfunctie

Conflictmanagement is volgens Loewenberg en Patterson (1979) een sleutelfunctie van een parlement. Door diverse verschillen tussen burgers onderling ontstaan belangenconflicten. Wanneer deze verschillen aanleiding geven tot incompatibele verwachtingen en vragen ten opzichte van de overheid, spreken we van een politiek conflict. Niet ieder belangenconflict geeft dus aanleiding tot een politiek conflict. Dit is er enkel wanneer de gekoppelde verwachtingen incompatibel zijn. **Loewenberg en Patterson** (1979:58) stellen het zo: "Conflict management is the attempt to change the pattern of incompatible demands which citizens place on government." Sommigen beschouwen het als een onderdeel van vertegenwoordiging. Volgens **Dewachter** (1997:47-48) draagt het parlement op verschillende manieren bij tot conflictmanagement. Door als uitlaatklep te fungeren, waarbij het politieke conflict alleen al door de bespreking in het parlement in druk afneemt. Dit verwijst meteen naar het belang van de traditie van overleg, discussie en debat door een parlement. De parlementaire behandeling laat hier politieke en **maatschappelijke stoom** af. Dat

resulteert in een gevoel van erkenning van de zorgen en gevoeligheden van een bepaalde betrokken groep in het conflict, waarin men berust, of die vertaald wordt als oplossing. Anderzijds kan de bespreking in het parlement ook tot een verscherping van het conflict leiden, een verdere strijdpuntontwikkeling. En ten slotte kan het parlement ook zorgen voor een **oplossing** van het strijdpunt. Dit betekent dat door de bespreking in het parlement de betrokken partijen ertoe komen een oplossing te aanvaarden. De oplossing wordt nog niet meteen uitgewerkt, maar er is wel een akkoord om het behandelde probleem op een bepaalde manier op te lossen.

4.2.4 Volksvertegenwoordiging

Wederzijdse informatieve, communicatieve link tussen parlamentslid en kiezers

Eerder werd al verwezen naar het essentiële kenmerk van een parlement als een door de kiezers verkozen orgaan, vandaar ook een vertegenwoordigend orgaan. De functie als volksvertegenwoordiging moet echter ruimer gezien worden dan alleen het verkozen zijn als vertegenwoordiger vanuit een groep kiezers. Het gaat ook om een informatieve, **verbindende rol** tussen kiezers en de staat, in het bijzonder de regering. Onder deze functie vallen alle contacten tussen de mandataris en de kiezers. Er is sprake van een wederzijdse informatieve, communicatieve link tussen parlamentslid en kiezers. Parlementsleden fungeren hier ook als een soort ombudsman. Deze functie wordt ook wel eens **linkage** genoemd, een term die het verband tussen de burgers en de mandataris als volksvertegenwoordiger – en zodoende de staat – in de verf zet. Ook andere instellingen, groepen en organen kunnen deze ‘verbindingstaak’ naar het beleid toe vervullen. Het parlement is echter specifiek belangrijk als wat Wahlke (o.c. in Loewenberg 1971) een *creation of* **system support** noemt.

4.2.5 Rekrutering, selectie en training

Opleidingsbasis en selectiemechanisme voor ministers

Het gaat hier om rekrutering, selectie en training van politici, vooral van ministers. Het parlement is de **opleidingsbasis** voor de meeste latere ministers. Hier wordt politiek personeel **gerekruteerd** en **getraind** voor andere mandaten. In België worden ministers voor de duur van hun uitvoerend mandaat als

parlementslicid vervangen. Dit geeft het parlement een grotere rekruterende invloed en zorgt voor een duidelijke scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht. Het parlement functioneert dus als een **selectiemechanisme** voor toekomstige ministers, maar het is ook belangrijk er bij stil te staan dat dit een volgende stap is na een eerste selectie van kandidaat tot effectief parlementair mandataris (zie hoofdstuk 5).

4.2.6 Legitimatie

Latente vs. manifeste legitimatie

Packenham (1970) maakt een onderscheid tussen latente en manifeste legitimatie. Met **manifeste legitimatie** – of ook wel **formal stamp of approval** (Norton 1993:6-9) – wordt de goedkeuring van een wet bedoeld. Het parlement stemt over een beleidsmaatregel en geeft daarmee aan de regering zijn steun voor de uitvoering ervan. **Latente legitimatie** slaat op het regelmatig en ononderbroken bijeenkomen van het parlement. Wanneer het parlement immers enkel zou zetelen om wetten formeel goed te keuren, zou zijn legitimiteit aanzienlijk afnemen. Het is net door de continue activiteit van het parlement dat legitimiteit, zowel voor de instelling zelf als voor het regeringsbeleid, wordt opgebouwd (Norton 1993:131-146). Volgens **Dierickx** (2005:177) ligt de voornaamste focus van het parlement op de democratische **legitimiteit**, terwijl die van de regering eerder op effectieve besluitvorming ligt. Bij de legitimiteitsfunctie spelen de massamedia een steeds belangrijkere rol. Dat geldt evenzeer voor de volgende functie.

4.2.7 Agendasetting

Bepaling van de politieke agenda

Dit is het parlement als bepaler van de politieke **agenda**. Het gaat om het onder de aandacht brengen van een bepaald probleem, een vraag, een thema door het parlement. Het parlement en de parlementsleden spelen hier zeker een rol bij, maar de regering is over het algemeen een veel krachtiger agendasetter dan het parlement. In de werking van het parlement wordt immers sowieso voorrang gegeven aan regeringsontwerpen. Die worden eerst behandeld en vormen dus in belangrijke mate de politieke agenda. Ook de media en allerhande drukkingsgroepen zijn invloedrijke agendasetters. Volgens **Kingdon** (1995) doorloopt een beleidskwestie drie verschillende agenda's: de systeemagenda, de overheidsagenda en

de beslissingsagenda. Bij elk ervan kan het parlement een inbreng hebben, maar het heeft concurrentie van andere, meer invloedrijke agendasetters.

4.3 Structurele kenmerken van een parlement

Twee structurele kenmerken: het aantal 'kamers'/'huizen' en het aantal leden

Als politicologen parlementen willen bestuderen, moeten ze eerst weten hoe ze **concreet functioneren**. Dat zegt immers veel over de betekenis van een parlement. Daarom richten we ons hier op de kenmerken en de concrete werking van het parlement. Parlementen kunnen sterk van elkaar verschillen wat hun samenstelling, **structuur en werking** betreft. Voordat we onze blik werpen op de praktische werking en organisatie van een parlement, staan we eerst even stil bij twee structurele kenmerken van parlementen: het aantal 'kamers' of 'huizen' waaruit het parlement bestaat en het aantal leden. Beide spelen een rol in hoe in een democratie beslissingen genomen worden.

Nadruk op het federale parlement

In wat volgt leggen we de nadruk op de werking van het federale parlement, in het bijzonder op de **Kamer** van Volksvertegenwoordigers, in mindere mate op de Senaat. De 'nieuwe' Senaat is na de verkiezingen van 25 mei 2014 niet langer een permanente vergadering: voortaan ontmoeten de senatoren elkaar in regel nog hooguit acht keer per jaar in plaats van wekelijks (reglement van de Senaat). Ook in de bevoegdheden van de Senaat werd gesnoeid (cf. *infra*).

Het federale is uiteraard maar een van de vele parlementen die dit ingewikkeld land rijk is. Vele gelijkaardige principes gelden ook voor andere parlementen, al worden die daar dan op een specifieke wijze ingevuld. Het is onmogelijk om de werking van al die parlementen hier in detail te bekijken. Daarom beperken we ons tot het federale, en geven we ook wat toelichting bij het **Vlaams Parlement**, samen met het federale is dat voor de meeste Vlamingen het meest relevante.

4.3.1 Unicamerale en bicamerale parlementen

Een belangrijk kenmerk van een parlement is of dit bestaat uit één dan wel twee kamers of 'huizen'. De term 'kamer' refereert hier aan een vergadering, een groep van volksvertegenwoordigers. De Belgische

federale Kamer en Senaat vergaderen allebei in het **Paleis der Naties**, maar doen dit wel in aparte zalen. In het Belgische parlement heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers een overwegend groene kleur, de Senaat is in een overwegend rode kleur ingericht. De deelstaten hebben slechts één kamer (bv. het Vlaams Parlement). Volgens de berekeningen van IPU (*Inter-Parliamentary Union*), een internationale organisatie van parlementen, zijn ongeveer 40% van de (aangesloten) parlementen bicameraal en 60% unicameraal (www.ipu.org). Bij die berekeningen gelden soms verschillende criteria: een Senaat met enkel adviserende bevoegdheid is voor sommigen bewijs van een bicameraal stelsel, voor anderen van een monocameraal stelsel. Er circuleren dus verschillende cijfers.

Unicameraal: parlement met één kamer

Een parlement met slechts één vergadering of groep van verkozenen wordt een **unicameraal** parlement genoemd. In het begin van deze eeuw waren 112 van de 178 parlementen in de wereld (of 63%) unicameraal. Hun aandeel is na de Tweede Wereldoorlog toegenomen, toen een aantal bicamerale staten hun Eerste Kamer afschaften en dus een unicameraal stelsel invoerden. Voorbeelden hiervan zijn Nieuw-Zeeland (1950), Denemarken (1954) en Zweden (1971). Unicamerale systemen komen vooral voor in unitaire staten (Hague & Harrop 2001:219).

Bicameraal: parlement met twee kamers

Een parlement met twee vergaderingen is een **bicameraal** parlement. In een bicameraal parlement is er een '**lagere**' kamer die rechtstreeks verkozen wordt door alle burgers en ook de eigenlijke politieke kamer is; en een '**hogere**' kamer die een ietwat andere samenstelling heeft en eerder een reflectietaak opneemt. In een bicameraal parlement worden sommige wetgevende procedures dubbel doorlopen. Beide kamers hebben een wetgevend initiatief, al zal de 'lagere' kamer meestal meer bevoegdheden hebben dan de 'hogere'. Bicamerale parlementen komen vooral voor in federale staten, waar het hogerhuis een vertegenwoordigende kamer is van de deelstaten en het lagerhuis eerder een vertegenwoordiging van alle kiezers. Het hogerhuis is meestal ook wat kleiner dan het lagerhuis. Bijna 80% van alle bicamerale parlementen is te vinden in een federale staat (Danziger 2003:135). België heeft federaal een bicameraal systeem: het parlement wordt gevormd door een Kamer van Volksvertegenwoordigers (lagerhuis) en een Senaat (hogerhuis).

Politieke keuze

De keuze voor een unicameraal of bicameraal systeem is niet louter een technisch-institutionele kwestie, maar houdt wel degelijk een politieke keuze in. In de literatuur worden argumenten pro en contra beide systemen aangehaald.

Argumenten voor bicameralisme

1 Een eerste argument is het zogenaamde **meerderheidsargument**, waarbij gesteld wordt dat een parlementaire vergadering die volledig gebaseerd is op directe verkiezingen, ook de volkswil reflecteert en beter niet belemmerd wordt door een tweede kamer. Hague en Harrop illustreren dit idee met een uitspraak van de Franse geestelijke Abbé Sièyes (1748-1836): “If the second chamber agrees with the first, it is useless; and if it disagrees, it is dangerous” (Hague & Harrop 2001:220). Voorstanders van een bicameraal systeem werpen hiertegen op dat een tweede kamer net de controle en garantie verzorgt dat individuele, groeps- en regionale belangen goed verdedigd worden, tegen een mogelijke dominante meerderheid in.

2 Een ander argument pro bicameralisme is dat een tweede kamer zorgt voor een herziening van de wetgeving en zo een mogelijkheid biedt tot reflectie en **gedegen** wetgeving. Twee wetgevende vergaderingen zorgen voor een grondiger bespreking van thema's en wetten. Tenslotte garandeert een tweede kamer vooral een stem in het parlement aan verschillende regio's. Vandaar dat het vooral voorkomt in federale systemen (Hague & Harrop 2001:220).

Argumenten voor unicameralisme

1 Een voordeel van unicameralisme is dat alle politieke verantwoordelijkheid **duidelijk** in één kamer is gecentraliseerd en dat daarbij geen risico tot dubbel werk of impasse mogelijk is (Danziger 2001:135).

2 Daartegenover staan non-believers van de **functionaliteit** van een Eerste kamer. Ook in België vond deze discussie plaats. Sinds de staatshervorming van 1993 werden immers een aantal bevoegdheden van de Senaat ingeperkt. De Senaat kreeg ook na die herziening nog heel wat kritiek. De Senaat diende niet echt als regionale ontmoetingsruimte, zoals ze destijds was bedoeld. Bovendien werden de klassiek bicamerale procedures die nog overbleven, vooral als nutteloos tijdsverlies gezien. Ook na de beperkingen van haar bevoegdheden in 1993 was de discussie over het afschaffen van de (permanente) Senaat in België niet verdwenen. Het akkoord rond de zesde staatshervorming, het

zogenaamde Vlinderakkoord (2011) kwam hieraan tegemoet. Dit communautaire akkoord omvatte niet alleen de overdracht van een aantal bevoegdheden en de hervorming van de Bijzondere Financieringswet, maar eveneens een belangrijk onderdeel met betrekking tot de hervorming van de instellingen, waaronder de Senaat.

In de volgende paragrafen verduidelijken we hoe het parlement in België functioneert. We concentreren ons daarbij vooral op het federale parlement en stippen aan hoe het Vlaams Parlement daarvan afwijkt.

4.3.2 Duur en samenstelling van parlement

Omvang

De omvang van een parlement kan enorm verschillen: sommige parlementen hebben minder dan tien leden, andere meer dan duizend. Een aantal grote parlementen zijn de Duitse Bundestag (lagerhuis), die 631 leden telt, het Britse House of Commons (lagerhuis), dat er 650 heeft, en het Europees Parlement, waarvan het aantal leden door het Verdrag van Lissabon op 751 is vastgesteld.³ De meeste parlementen worden echter bevolkt door ongeveer 200 tot 300 leden. Kleinere staten kunnen een parlement hebben van ongeveer 100 leden (Jacobsohn 1998:365). Uiteraard hangt de omvang van een parlement af van het aantal **inwoners** en dus kiezers van een staat. Er is met andere woorden een positieve correlatie tussen de bevolking van een land en het aantal parlementsleden.

Federale en regionale parlementen

In het federale België zijn er verschillende parlementen werkzaam: het nationale of federale parlement, dat bestaat uit een Kamer van Volksvertegenwoordigers en een Senaat; en een aantal regionale parlementen. De regionale parlementen zijn het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en het Brussels Parlement. Het Vlaams Parlement werd voor het eerst rechtstreeks verkozen in 1995; daarvoor bestond er een **dubbelmandaat**, waarbij federale parlementsleden van de Nederlandstalige taalgroep ook in het Vlaams Parlement zetelden.

Kamer start vroeger, Septemerverklaring komt later

Enkele hervormingen i.v.m. de Kamer

De Kamer krijgt in Vlaanderen doorgaans het meest aandacht van de media. Ze komt – zo werd begin 2016 beslist – vanaf het nieuwe parlementaire jaar 2016 voortaan op de derde donderdag van september samen (niet langer pas op de tweede dinsdag van oktober, zoals vroeger), wat een kleine maand extra tijd voor het parlementair werk geeft. De **federale beleidsverklaring** blijft wel op de tweede dinsdag van oktober, de dag waarop de Kamer volgens de grondwet verplicht is om bijeen te komen. Daarnaast werd ook het commissiewerk hervormd. De regel dat commissievergaderingen tijdens de zomervakantie alleen kunnen plaatsvinden als zowel de Kamervoorzitter, de commissievoorzitter als de ondervraagde minister akkoord gaan, wordt geschrapt: de instemming van de Kamer en commissievoorzitter volstaat, de ministers hebben dus geen vetorecht meer. En werd ook een regeling gevonden voor commissievergaderingen in september: de ‘fractiedagen’ (vergaderingen van de fracties van partijen op verschillende dagen en locaties) die deze vergaderingen vaak doorkruisten moeten in de eerste twee weken van september worden gehouden (*De Standaard*, 2 maart 2016).

Enkele maanden later besliste ook het Vlaams Parlement om haar ‘**Septemerverklaring**’ – een jaarlijkse toespraak van de Minister-President over de algemene krachtlijnen van het beleid en de begroting – vanaf het zittingsjaar 2017-2018 niet langer op de vierde maandag van september te geven, maar een week later. Daardoor zal het in veel gevallen een ‘oktoberverklaring’ worden. Dat uitstel geeft de Vlaamse regering wat meer tijd om preciezere begrotingscijfers mee te delen, wat ook het parlementair debat over die verklaring moet versterken. Het gaat niet om een week extra vakantie voor het Vlaams Parlement, want vanaf midden september starten de gewone plenaire vergaderingen.

4.3.2.1 Duur van de legislatuur

Vlinderakkoord en zesde staatshervorming

Tot aan de uitvoering van de zesde staatshervorming gebeurden de verkiezingen voor het federaal parlement in principe iedere **vier** jaar; die voor het regionaal en het Europees Parlement om de **vijf** jaar, die voor de gemeente- en provincieraden om de **zes** jaar. Door

het normale verloop van de legislaturen (regionale en Europese verkiezingen in 2009, federale verkiezingen in 2010) werden op 25 mei 2014 **samenvallende verkiezingen** georganiseerd. Maar er bestond reeds voordien een politieke discussie over de opportuniteit van al die verschillende verkiezingsdata. Sommige partijen streefden naar eenzelfde verkiezingsmoment voor alle Belgische parlementen, andere vonden het een belangrijk symbool van de zelfstandigheid van de regio’s dat de regionale verkiezingen op een ander moment plaatsvonden dan de federale. Over die uiteenlopende opvattingen werd met de zesde staatshervorming een **compromis** bereikt, dat evenwel bijzonder ingewikkeld is en bovendien nog diverse opties openlaat. Onze staatshervormers zijn in het Vlinderakkoord (oktober 2011) over de zesde staatshervorming, gesloten na de federale verkiezingen van 2010, zeer ver gegaan in de typisch Belgische complexiteit. Het compromis is terug te vinden in de artikelen 65, 46 zesde lid, en 117 en 118, § 2, vierde lid van de Grondwet.

Legislatuur van de Kamer opgetrokken van vier tot vijf jaar én samenvallend met Europees Parlement

Uitgangspunt is dat de legislatuur van de Kamer opgetrokken wordt van vier tot **vijf jaar** (art. 65 GW). Bovendien zouden de verkiezingen voor de Kamer **samenvallen** met die voor het Europees Parlement. Als de Kamer, die geen legislatuurparlement is, voortijdig ontbonden wordt, dan moeten er aparte federale verkiezingen georganiseerd worden, maar de nieuwe legislatuur zal dan beperkt worden tot het volmaken van de vorige termijn, zodat de volgende Kamerverkiezingen weer samenvallen met die van het Europees Parlement. Beide principes – samenvallende verkiezingen voor de Kamer en het Europees Parlement en verkorte zittingsperiode voor de Kamer in geval van vroegtijdige ontbinding – zijn afgesproken in het Vlinderakkoord maar moeten evenwel **nog bevestigd worden** met een bijzondere meerderheidswet (*cf. infra*). Bovendien moet tegelijk met die principes, ook de constitutionele autonomie⁴ van de deelstaten om de duur van hun legislatuur en de datum van hun verkiezing te regelen, geactiveerd worden (art. 117 en 118, § 2, vierde lid GW. Zie ook *infra*). Die koppeling was afgesproken in het Vlinderakkoord (de samenvallende verkiezingen werden gecompenseerd met de **constitutionele autonomie** om er weer van af te wijken), maar deze bijzondere meerderheidswetten zijn momenteel nog niet gestemd.

Kortom, de legislatuur van de Kamer wordt in elk geval verlengd van 4 tot 5 jaar, maar het samenvallen van de verkiezingen van de Kamer met die van het Europees Parlement – al dan niet na een verkorte zittingsperiode bij vroegtijdige ontbinding – is enkel een optie die na mei 2014 nog moet worden gelicht met een tweederdemeerderheid. Voorlopig staat dit punt niet op de agenda.

Deelstaatparlementen ('legislatuurparlementen') verkozen voor vijf jaar én samenvallend met Europees Parlement

De deelstaatparlementen worden verkozen voor een periode van vijf jaar en kunnen niet voortijdig ontbonden worden. We noemen ze 'legislatuurparlementen'. Vandaar ook dat de verkiezingen voor de deelstaatparlementen tot nog toe altijd samenvielen met die voor het Europees Parlement. Ze zullen in de toekomst ook (kunnen) samenvallen met die van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Maar met de zesde staatshervorming is de constitutionele autonomie van de deelstaten sterk uitgebreid. Als gevolg daarvan zullen de gemeenschaps- en gewestparlementen bij **bijzonder meerderheidsdecreet** of meerderheidsordonnantie (te nemen met een tweederdemeerderheid) de duur van de legislatuur en/of de datum van de verkiezing van hun parlement zelf kunnen bepalen. Op die manier kunnen de deelstaten opnieuw afwijken van de samenvallende verkiezingen.

Maar die mogelijkheid moet zoals gesteld nog voorzien worden met een bijzondere meerderheidswet, te nemen met een tweederdemeerderheid, en dat zal pas gebeuren als tegelijk de Kamerverkiezing aan die van het Europees Parlement **gekoppeld** wordt. Om de sinds jaar en dag bestaande regeling van samenvallende regionale en Europese verkiezingen te doorbreken, moet dus eerst een bijzondere meerderheidswet worden gestemd die de verkiezingen van de Kamer en het Europees Parlement aan elkaar koppelen; tegelijk moeten de deelstaten de constitutionele autonomie krijgen om hun eigen legislatuur en verkiezingen te regelen en moeten vervolgens de deelstaatparlementen een bijzonder meerderheidsdecreet of -ordonnantie aannemen waarin ze afwijken van de samenvallende (Europese, federale en regionale) verkiezingen. Het is ook mogelijk dat sommige, maar niet alle deelstaatparlementen dat doen, zodat de verkiezingen voor enkele deelstaatparlementen **samenvallen** met die voor de Kamer en het Europees Parlement, maar voor andere deelstaatparlementen niet (artikelen 65, 46, 117 en 118

van de Grondwet). Zoals gezegd, eenvoudig hebben de staatshervormers het niet gemaakt.

Wettelijke onverenigbaarheid van mandaten

Een aanpassing van de kieswetten maakt daarnaast dat het vanaf 2014 **verboden** is tegelijkertijd kandidaat te zijn op een effectieve plaats en op een plaats op de lijst van de opvolgers. Bij samenvallende verkiezingen is het eveneens verboden kandidaat te zijn voor onverenigbare mandaten. Effectief verkozen kandidaten worden ook **verplicht** om het laatste mandaat waarvoor men kandidaat was, op te nemen. Een kandidaat is met andere woorden van rechtswege ontslagnemend uit de lopende mandaten die wettelijk onverenigbaar zijn met het nieuwe mandaat waarvoor men verkozen werd.

4.3.2.2 Samenstelling kamer

Rechtstreeks verkozen op basis van provinciale kieskringen

De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers bestaat uit **150 leden**, die allemaal rechtstreeks door de bevolking verkozen worden. De verkiezingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers gebeuren sinds de verkiezingen van 2003 op basis van **provinciale kieskringen**. Een kieskring is de geografische omschrijving waarin een aantal kandidaten te verkiezen zijn. Zo worden bijvoorbeeld in de kieskring Oost-Vlaanderen twintig parlementszetels verdeeld. Dit betekent dat twintig van de 150 volksvertegenwoordigers in Oost-Vlaanderen verkozen worden. De elf kieskringen in België zijn gebaseerd op de provincies. Alleen in Vlaams-Brabant kwamen de grenzen van de kieskringen lange tijd niet overeen met de provinciale grenzen. Er waren daar twee kieskringen: Brussel-Halle-Vilvoorde en Leuven (zie hoofdstuk 12). Met de zesde staatshervorming is die anomalie weggevoerd. Halle-Vilvoorde werd losgekoppeld van Brussel en toegevoegd aan de kieskring Leuven, waardoor de provincie Vlaams-Brabant één kieskring is geworden. De kiezers van de zes **randgemeenten** rond Brussel (Sint-Genesius-Rode, Wezembeek-Oppem, Drogenbos, Linkebeek, Wemmel en Kraainem) zullen evenwel kunnen kiezen of ze een stem uitbrengen op een lijst die is ingediend in de kieskring Vlaams-Brabant ofwel op een lijst van de kieskring Brussel-Hoofdstad. Ze vormen daarom een apart kieskanton, met Sint-Genesius-Rode als hoofdplaats.

4.3.2.3 Samenstelling senaat

'Oude' Senaat: op vier verschillende manieren aangeduid

Tot aan de uitvoering van de zesde staatshervorming, dus tot aan de verkiezingen van mei 2014, bestond de Senaat uit **71 leden**.⁵ Zij werden op vier verschillende manieren aangeduid: 40 senatoren werden rechtstreeks door de bevolking verkozen, waarbij de kiezers ingedeeld werden in twee kiescolleges. Het Nederlandstalige kiescollege koos 25 senatoren, het Franstalige kiescollege koos er vijftien. Daarnaast waren er 21 Gemeenschapssenatoren: dit waren senatoren die aangewezen werden door de regionale parlementen. Het Vlaams Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap wezen elk tien senatoren aan, de Raad van de Duitstalige Gemeenschap wees één senator aan. Deze gemeenschapssenatoren hadden dus een dubbelmandaat: zij waren zowel lid van het gemeenschapsparlement als van het nationale parlement. Hun basis was echter het gemeenschapsparlement. Er waren ook tien gecoöpteerde senatoren: in theorie werden zij aangewezen door de rechtstreeks verkozen senatoren en de gemeenschapssenatoren, in de praktijk waren het de politieke partijen die de gecoöpteerde senatoren aanwezen. Tot slot zetelden in de Senaat de senatoren van rechtswege: dit waren de kinderen van de koning, op voorwaarde dat ze achttien jaar waren en in de Senaat de eed hadden afgelegd.

'Nieuwe' Senaat: nog twee manieren

Door de zesde staatshervorming is de Senaat vanaf de verkiezingen van 25 mei 2014 hervormd tot een **Senaat van de deelstaten**. De nieuwe Senaat bestaat nu uit **zestig** senatoren. Ze worden **niet meer direct verkozen**: vijftig senatoren worden aangeduid door en uit het deelstaatsparlement en tien senatoren worden gecoöpteerd. De vijftig onrechtstreeks verkozen senatoren worden verdeeld in 29 Nederlandstaligen, twintig Franstaligen en één vertegenwoordiger van de Duitstalige Gemeenschap.

De deelstaatsenatoren

De **29 Nederlandstalige** deelstaatsenatoren worden door het **Vlaamse Parlement** aangewezen. Ze worden gekozen uit het Vlaams Parlement of uit de Nederlandse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. In elk geval moet minstens één lid op de dag van zijn verkiezing zijn woonplaats hebben in Brussel-Hoofdstad: als het Vlaamse Parlement zou beslissen

geen senatoren te rekruteren uit de Nederlandse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, dan moet er minstens één aangewezen worden uit de groep van de zes rechtstreeks verkozenen in Brussel.⁶ Aan Franstalige zijde worden tien senatoren aangewezen door en uit het Parlement van de Franse Gemeenschap. Drie van hen moeten ook deel uitmaken van de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.⁷ Acht senatoren worden aangewezen door en uit het Parlement van het Waals Gewest en twee senatoren door en uit de Franse taalgroep van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Binnen elke **'taalgroep'** (cf. *infra*) in de Senaat is de zetelverdeling over de politieke formaties of lijsten gebaseerd op hun resultaat bij de verkiezingen van de **deelstaatsparlementen**. Meer bepaald gebeurt de verdeling van de 29 Vlaamse deelstaatsenatoren op basis van het stemcijfer dat de politieke formaties bij de verkiezingen voor het Vlaams Parlement hebben behaald, met inbegrip van de stemmen voor de zes Brusselaars die in het Vlaamse Parlement zetelen. De zetelverdeling van de twintig Franstalige deelstaatsenatoren gebeurt op basis van de stemcijfers die de politieke formaties bij de verkiezingen voor het Waals parlement hebben behaald én die voor de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement: de stemcijfers die een politieke formatie voor de beide verkiezingen heeft behaald, worden dus opgeteld.

Een politieke formatie moet bovendien **5%** behalen van het totaal van de uitgebrachte stemmen bij respectievelijk de verkiezingen voor het Vlaams Parlement of de verkiezingen voor het Parlement van het Waals Gewest én de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Gewestparlement (dus voor de Franstaligen: 5% in beide parlementen). Voor de concrete verdeling wordt het systeem D'Hondt gehanteerd (artikelen 210 tot 210decies Kieswetboek. Zie ook Senaat, *Parl.St.* Senaat 5-1744/1). Het is de griffier van de Senaat die de zetelverdeling vaststelt. Hoe dan ook vallen de politieke verhoudingen in de Senaat niet noodzakelijk meer samen met die van de Kamer.

De deelstaatsenator voor het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt gewoon verkozen door de meerderheid van dat Parlement.

De gecoöpteerde senatoren

De tien gecoöpteerde senatoren worden aangewezen door de deelstaatsenatoren: **zes** door de **29 Nederlandstalige** senatoren, vier door de twintig Franstalige senatoren. De zetels worden toegewezen

aan de politieke formaties op grond van de verkiezingsresultaten voor de Kamer.

De verdeling van de zetels van de Nederlandstalige gecoöpteerde senatoren is gebaseerd op de stemcijfers bij de **Kamerverkiezingen** behaald in de kieskringen van het Vlaams Gewest én in de kieskring Brussel-Hoofdstad. Voor de verdeling van de zetels van de vier gecoöpteerde senatoren die tot de Franse taalgroep behoren, wordt rekening gehouden met de stemmen uitgebracht in de kieskringen van het Waals Gewest, in de kieskring Brussel-Hoofdstad én in de kieskring **Halle-Vilvoorde**. Het BHV-dossier laat dus nog steeds zijn sporen na. Per taalgroep worden de stemmen uitgebracht voor eenzelfde politieke formatie in de verschillende kieskringen opgeteld. De zetels worden vervolgens evenredig verdeeld volgens het systeem van de ‘grootste rest’.⁸

Uit het voorgaande blijkt dat het moment van samenstelling of vernieuwing van de Senaat niet meer per definitie samenvalt met dat van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Enkel in geval van samenvallende verkiezingen (van de Kamer en de deelstaatsparlementen) of als gevolg van een verklaring tot herziening van de Grondwet worden beide Kamers ontbonden en opnieuw verkozen of samengesteld. Zo niet gebeurt de vernieuwing van de Senaat gedeeltelijk en periodiek..

4.3.2.4 Samenstelling deelstaatsparlementen

Vlaams Parlement

Het Vlaams Parlement vergadert in **Brussel** en is het parlement van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest in België. Vlaanderen behandelt dus de gemeenschapsbevoegdheden en de gewestbevoegdheden niet in afzonderlijke parlementen, maar doet dat in **één Vlaams Parlement**. Het Vlaams Parlement wordt zoals gezegd om de vijf jaar rechtstreeks verkozen. Er zetelen in het Vlaams Parlement **124 leden**, van wie er **118** verkozen worden in het Vlaams Gewest en **zes** in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De Brusselse leden van het Vlaams Parlement wonen niet in het Vlaams Gewest en mogen enkel deelnemen aan stemmingen in verband met gemeenschapsaangelegenheden, maar niet in verband met gewestaangelegenheden. Zoals vermeld, vaardigen de regionale parlementen ook deelstaatsenatoren af naar de federale Senaat.

Waals Parlement

Het Waals Parlement is bevoegd voor **gewestmateries** (ook op het grondgebied van de Duitstalige

Gemeenschap), telt 75 leden en is in **Namen** gevestigd. Het kreeg ook wat bevoegdheden van het Parlement van de Franse Gemeenschap en het delegerde andere aan het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap. Het Waals Parlement wordt niet via provinciale kieskringen verkozen, maar in dertien **kleinere kiesomschrijvingen**.

Brussels (Hoofdstedelijk) Parlement

Het Brussels (Hoofdstedelijk) Parlement, gevestigd in Brussel, is het wetgevende orgaan van het Brussels Hoofdstedelijk **Gewest** en telt 89 leden, die opgedeeld zijn in twee groepen: 17 parlementsleden worden van een Nederlandstalige kieslijst verkozen en 72 van een Franstalige kieslijst.

Parlement van de Franse Gemeenschap

Het Parlement van de Franse **Gemeenschap** of het Franse Gemeenschapsparlement (*Parlement de la Communauté française de Belgique*, of zoals het zichzelf soms noemt, *Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles*) is eveneens in Brussel gevestigd en vormt de volksvertegenwoordiging van de Franse Gemeenschap (Wallonië en de Franssprekende inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Het parlement van de Franse Gemeenschap telt 94 leden, maar voor hun aanduiding worden **geen aparte verkiezingen** georganiseerd: ze worden samengesteld uit de 75 leden van het Waals Parlement en 19 leden van de 72 Franstalige leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

Parlement van de Duitstalige Gemeenschap

Het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap is de volksvertegenwoordiging van de Duitstalige Gemeenschap en zetelt in **Eupen**. Het telt 25 leden.

4.4 Interne organisatie van het parlement⁹

Parlementaire reglementen

Nu we weten welke kenmerken en functies een parlement kan hebben en hoe de parlementen in België zijn samengesteld, bekijken we in deze paragraaf hun interne organisatie. Binnen een parlement zijn er namelijk heel wat regeltjes, procedures en gebruiken die de dagelijkse gang van zaken bepalen. De meeste ervan staan vermeld in het **reglement** van iedere kamer: dit is een geheel van interne afspraken dat de werkzaamheden regelt. De Grondwet stelt immers dat Kamer en Senaat volledig autonoom zijn en zelf de wijze bepalen waarop zij hun bevoegdheden uitoefenen.

Die wijze wordt vastgelegd in het reglement, dat goedgekeurd wordt door de plenaire vergadering. De reglementen voorzien in een aantal organen. De parlementaire reglementen zijn integraal op het internet terug te vinden.

Taakverdelingen en functies

Hoewel alle parlementsleden als gelijken handelen en verkozen zijn, worden toch bepaalde taakverdelingen en functies onderscheiden. Dat is nodig voor een soepele en legitieme werking van het parlement. We leggen hier de nadruk op de werking van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, maar voor de Senaat, de regionale parlementen en parlementen in het buitenland zijn grotendeels dezelfde principes van toepassing (met uitzondering van de taalgroepen). De ‘nieuwe’ Senaat zal na de verkiezingen van 25 mei 2014 niet langer een permanente vergadering zijn: voortaan ontmoeten de senatoren elkaar nog hooguit acht keer per jaar in plaats van wekelijks (reglement van de Senaat). Ook in de bevoegdheden van de Senaat wordt gesnoeid (*cf. infra*).

Drie fundamentele indelingen

We geven eerst wat uitleg over drie fundamentele indelingen in het Belgische parlement: de **taalgroepen**, de **fracties** en de indeling **meerderheid vs. oppositie**. Dat zijn indelingen die voor ieder parlements lid van toepassing zijn en waarop ze persoonlijk niet veel invloed kunnen uitoefenen (met uitzondering van de verkozenen in de kieskring Brussel (Hoofdstad) wat de taalgroep betref). Naargelang de partij waartoe ze behoren, worden ze bij elk van deze indelingen aan een bepaalde groep ‘toegewezen’. Daarna komen de **politieke organen** van het parlement aan bod: de plenaire vergadering, de voorzitter, de commissies en de conferentie van voorzitters. Ten slotte hebben we het over de **beheersorganen** van het parlement. Zij helpen de praktische werking van het parlement in goede banen leiden.

De diverse ‘indelingen’ van parlementsleden zijn richtinggevend voor de manier waarop binnen een parlement beslissingen tot stand komen. Zij vormen de uitdrukking van bepaalde breuklijnen – conflictgebieden binnen een samenleving – en geven een manier aan waarop daarmee omgegaan wordt.

4.4.1 ‘Politieke’ indelingen in het parlement

4.4.1.1 Taalgroep

Nederlandse en Franse taalgroep

Zowel de Kamer als de Senaat worden in België in twee **taalgroepen** opgedeeld: een Nederlandse en een Franse. In beide kamers gebeurt dat wel op een andere manier. De taalgroepen in de **Senaat** hebben altijd hetzelfde aantal leden. Als gevolg van de zesde staatshervorming zijn de taalgroepen in de Senaat sinds de verkiezingen van 2014 als volgt samengesteld: de Nederlandse taalgroep bestaat uit de 29 Nederlandstalige deelstaatsenatoren en de zes door hen gecoöpteerde senatoren; de Franse taalgroep bestaat uit de twintig Franstalige deelstaatsenatoren en de vier door hen gecoöpteerde senatoren. De Duitstalige gemeenschapssensor maakt geen deel uit van een taalgroep.

Objectief en subjectief criterium

Voor de indeling van de leden van de **Kamer** van Volksvertegenwoordigers geldt in de eerste plaats een **objectief criterium**. Wie binnen een kieskring van het Nederlandse taalgebied verkozen is, behoort tot de Nederlandse taalgroep. Wie in een kieskring die tot het Franse taalgebied behoort, verkozen is, hoort bij de Franse taalgroep. De parlementsleden die in het Duitse taalgebied verkozen zijn, worden bij de Franse taalgroep gerekend. Voor de parlementsleden die in de tweetalige kieskring Brussel-Hoofdstad worden verkozen, geldt een **subjectief criterium**: ze moeten namelijk een verklaring afleggen dat ze Nederlandstalig of Franstalig zijn (wet van 3 juli 1971 op de indeling in taalgroepen, zoals gewijzigd door de wet van 19 juli 2012). Overeenkomstig het reglement van de Kamer (artikel 10) blijkt die verklaring uit de taal waarin ze de eed afleggen of – als ze dat in meerdere talen doen – waarin ze eerst de eed afleggen. De implicaties liggen voor de hand: verklaren ze Nederlandstalig te zijn, dan behoren ze tot de Nederlandse taalgroep; verklaren ze Franstalig te zijn, dan behoren ze tot de Franse taalgroep.

Als gevolg van dit subjectieve criterium kan het aantal leden van de taalgroepen in de Kamer **veranderen**. Tijdens de legislatuur 2010-2014 behoorden 88 Kamerleden tot de Nederlandse taalgroep en bijgevolg 62 leden tot de Franse taalgroep. De verkiezingen van 25 mei 2014 brachten een verschuiving van 1 zetel mee ten voordele van de Franse taalgroep, naar een verhouding dus van 87/63. De Nederlandstalige

Kamerlijsten haalden in de kieskring Brussel geen enkele zetel meer, als gevolg van de splitsing van de kieskring BHV.

Belang van de indeling in taalgroepen

De indeling in taalgroepen is in België vooral van belang voor **bepaalde** parlementaire **procedures**. Sommige daarvan zijn bedoeld als mechanismen om de communautaire vrede te bewaren of niet in het gedrang te brengen. Het aannemen van bijzondere meerderheidswetten en de alarmbelprocedure zijn daar typische voorbeelden van. Die procedures zijn erop gericht een voldoende consensus te bereiken over communautair gevoelige materies. In andere gevallen maken de procedures waarin de taalgroepen een rol spelen, deel uit van het normale wetgevingsproces. Zo is de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op aanvraag van de helft van de leden van een taalgroep verplicht een advies te vragen over een wetsvoorstel aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State en kan de Senaat een wetsontwerp slechts evoceren wanneer minstens een derde van elke taalgroep daarom verzoekt. Op elk van deze procedures gaan we straks nog dieper in.

4.4.1.2 Fractie

Een parlamentslid behoort niet alleen tot een bepaalde taalgroep, maar ook tot een politieke fractie.¹⁰ Deze indeling van het parlement in **fracties of partijgroepen** is een product van de opkomst van politieke partijen. Oorspronkelijk was het parlement samengesteld uit leden die weliswaar een bepaalde ideologie aanhingen, maar nog niet duidelijk in politieke partijen georganiseerd waren. Met de opkomst van de politieke partijen werden ook de diverse fracties beter afgelijnd. Partijdiscipline is een belangrijk kenmerk van moderne westerse parlementen (particratie, zie hoofdstuk 7).

Taakverdeling

De hele organisatie van het parlementaire werk draait vandaag rond de fracties. Ze coördineren de parlementaire werkzaamheden van de partij, brengen coherentie aan in de partijstandpunten, verrichten het voorbereidende werk, helpen de mandatarissen bij het wetgevende werk en disciplineren de parlementsleden die tot één partij behoren (Witte 1996:244). Aan het hoofd van iedere parlementaire fractie staat een **fractie leider** of fractievoorzitter. Hij leidt dus de

fractie en is meestal een politicus met een zekere ervaring en bekendheid. De fractieleider leidt de fractievergadering, bepaalt de beleidslijn, kan woordvoerder zijn in de plenaire debatten of stelt de woordvoerder hiervoor aan, en zorgt voor de discipline in de groep. Het fractieleiderschap wordt ook nogal eens gegeven aan een voormalig minister of aan een parlamentslid dat bij de verdeling van de ministerposten net uit de boot viel.

Minimumaantal

Om een parlementsgroep te vormen, is meestal een **minimumaantal** parlementsleden vereist. In de federale Kamer moet een fractie uit minstens vijf leden bestaan om als politieke fractie erkend te worden. Ieder parlamentslid mag ook maar tot één politieke fractie behoren (Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers 2014, art. 11). In het Vlaams Parlement bestaat een fractie uit ten minste drie leden. Een fractie heeft recht op werkingsmiddelen en eigen personeel. Om een erkende politieke fractie te worden, moeten er bij het begin van de legislatuur minstens vijf leden zijn. Een erkende fractie heeft recht op een aantal **faciliteiten**, bijv. extra personeel en meer spreektijd, hun voorzitters zitten ook in het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement. (Reglement van het Vlaams Parlement 2014, art. 7).

4.4.1.3 Meerderheid en oppositie

Meerderheid: ondersteunen en legitimeren van de uitvoerende macht

Verder kan het parlement opgesplitst worden in een meerderheid en een oppositie. De **meerderheid** wordt gevormd door alle parlementsleden (en dus fracties) van wie de politieke partij deel uitmaakt van de uitvoerende macht of de regering. Er is slechts een meerderheid wanneer die samen 50% of meer van alle Kamerzetels bezetten. Hierdoor is er voor de regering een grotere zekerheid dat zij voor haar voorstellen in het parlement telkens de helft of meer van de stemmen kan halen. Indien de meerderheid gevormd wordt door één enkele politieke partij, dan spreken we van een homogene meerderheid of regering. Indien de meerderheid van de parlementaire stemmen slechts bereikt kan worden door een samengaan van twee of meer partijen in een regering, dan spreken we van een coalitie. De voornaamste rol of gedrevenheid van de meerderheidsfracties in het parlement is het ondersteunen en legitimeren van de uitvoerende macht.

Oppositie: tegengewichtwerk

De tegenpool van de meerderheid is de **oppositie**. Zij wordt gevormd door de politieke partijen en fracties in het parlement die geen deel uitmaken van de regering. Zij hebben samen meestal minder dan de helft van de stemmen in het parlement. De rol van de oppositie is *to oppose*: zij biedt tegenwerk tegen de voorstellen van de regering en bekijkt die veel kritischer dan de meerderheid. In de politicologie zijn de concepten meerderheid en oppositie van belang, onder meer bij de studie van de totstandkoming van meerderheden rond bepaalde dossiers of thema's en partijstandpunten in meerderheid vs. oppositie.

4.4.2 Politieke organen van het parlement

4.4.2.1 De plenaire vergadering

Bijeenkomst van alle parlementsleden

De **plenaire vergadering** is de vergadering van alle verkozen parlementsleden. De term slaat dus op de bijeenkomst van alle parlementsleden van een bepaalde kamer. De leden komen bijeen in een grote, centrale zaal in het parlement, die de plenumzaal wordt genoemd. De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft wekelijks minstens één plenaire vergadering, op donderdagnamiddag. In de plenaire vergadering wordt hoofdzakelijk gedebatteerd en gestemd over de regeringsverklaring, wetsvoorstellen, wetsontwerpen, de begroting enz. De Kamerleden kunnen er de ministers ook interpellieren en mondelinge vragen stellen.

Agenda(onderwerpen)

De **onderwerpen** die in de plenaire vergadering behandeld worden, worden vooraf in de bevoegde commissies besproken. Een aantal aangelegenheden wordt echter **rechtstreeks** op de agenda van de plenaire vergadering geplaatst (Van der Hulst 2010:47-48):

- de regeringsverklaringen en regeringsmededelingen;
- de algemene beleidsverklaring van de regering over de krachtlijnen van haar beleid;
- een debat over de begrotingscontrole dat losstaat van het onderzoek van de aanpassing van de middelenbegroting en/of van de algemene uitgavenbegroting;
- de debatten over actualiteits- en themakwesties die de Conferentie van voorzitters (*cf. infra*) aanwijst;
- de interpellaties van algemeen of bijzonder politiek belang, die door de Conferentie van voorzitters worden aangewezen.

Openbaarheid

De plenaire vergaderingen zijn in principe voor het **publiek** toegankelijk. Door die openbaarheid krijgt de bevolking de mogelijkheid de vertegenwoordigers die ze zelf koos, verder te volgen. Wanneer de deuren toch gesloten worden en er dus geen publiek toegelaten wordt, gaat het meestal om een debat over de eventuele inbeschuldigingstelling van een minister (Gérard et al. 2003:183). Wanneer een vergadering achter gesloten deuren plaatsvindt, worden geen *Beknopt Verslag* of *Integraal Verslag* (Kamer) of geen *Handelingen* (Senaat) opgesteld (Van der Hulst 2010:53).

4.4.2.2 De voorzitter

Taken en bevoegdheden

Het parlement heeft voor iedere kamer een voorzitter. De voorzitter is de vertegenwoordiger van dit huis als instelling. De voorzitter wordt door de plenaire vergadering verkozen voor de duur van de zitting, maar blijft in de praktijk aan voor de duur van de legislatuur. Hij maakt meestal deel uit van een **meerderheidsfractie**. De aanstelling van de parlementsvoorzitter maakt deel uit van de onderhandelingen tijdens de regeringsvorming (*cf. infra*). De voorzitter leidt, in overleg met de fractieleiders, de werkzaamheden van de Kamer en beschikt hiervoor over ruime **bevoegdheden**: ordehandhaving tijdens de vergadering, advies vragen aan de Raad van State in verband met een voorstel van wet enz. Hij leidt de debatten, handhaaft de procedureregels en zorgt ook voor de orde. Zijn prestige en verloning is hoog en hij wordt door de koning benoemd. De voorzitter moet zijn functie met de grootst mogelijke onpartijdigheid uitvoeren. Hij mag dan ook niet uit naam van de meerderheid spreken, maar wel in naam van de hele vergadering. In Groot-Brittannië wordt hij de *speaker* genoemd (Witte 1996:242).

4.4.2.3 De commissies

Vorbereidend werk voor plenaire vergadering

Het echte, grondige parlementaire werk gebeurt niet in de plenaire vergadering. Omwille van de uitbreiding van de thema's waarmee het parlement en de regering zich inlaten en de steeds verder toenemende techniciteit, is het een onmogelijke zaak in een vergadering van 150 of 124 leden alles te bespreken. Daarom ging men in alle parlementen al vroeg over tot een zekere **werkverdeling**. Om problemen en thema's zorgvuldig te kunnen bestuderen, werd het voorbereidende werk overgelaten

aan **commissies**. De inhoudelijke specialisatie van de commissies resulteert vaak in zeer technische discussies. De leden van de commissies werken vaak jarenlang nauwgezet met elkaar samen en zijn daardoor vaak tot meer samenwerking geneigd dan men na lezing van de respectieve partijprogramma's zou vermoeden (Van der Hulst 2010:106). De commissies beantwoorden dus aan een praktische nood, maar vervangen nooit de plenaire vergaderingen. De uiteindelijke stemming en definitieve aanvaarding over een wetsvoorstel of -ontwerp gebeurt nog steeds in de plenaire zitting en niet in een commissie (Witte 1996:243). Toch ligt het **zwaartepunt** van het parlementaire werk in de commissies en nemen zij steeds meer parlementair werk over dat vroeger in de plenaire vergadering plaatsvond. Zij bespreken wetsvoorstellen en -ontwerpen, amenderen ze, stemmen ze, maken er een verslag over en stellen dit voor aan de plenaire vergadering, waar dan de uiteindelijke stemming gebeurt. Maar commissieleden kunnen ministers ook om uitleg vragen en interpellieren.

Verschillende soorten

In de loop der jaren kenden de commissies een grote ontwikkeling en werden ze sterk gediversifieerd. Op die manier ontstonden verschillende **soorten** commissies. Commissies waaraan alle parlementsleden kunnen deelnemen, komen het minste voor. In Engeland worden die voor bepaalde onderwerpen ingeschakeld en ook de begrotingswetgeving wordt er soms op die manier voorbereid. Ad-hoccommissies zijn tijdelijke commissies die naar aanleiding van een bepaalde kwestie opgericht worden, maar nadien weer opgeheven. De vaste, gespecialiseerde commissies, ingedeeld volgens de aard van de behandelde materies, komen in alle parlementen het meest frequent voor (Witte 1996:243). In de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers komen de volgende soorten commissies voor:

1 vaste commissies: hun bevoegdheidsdomeinen stemmen grotendeels overeen met de ministeriële departementen (bv. buitenlandse betrekkingen, financiën, sociale zaken, landsverdediging). De leden van de commissie worden meestal aangesteld, rekening houdend met een zekere deskundigheid;

2 tijdelijke commissies: die worden ingesteld om welbepaalde wetsontwerpen en -voorstellen te onderzoeken. Het gaat daarbij vaak om ingewikkelde en technische onderwerpen en/of om ontwerpen die een grondige hervorming doorvoeren en bijgevolg een zeer tijdrovende discussie vereisen (Van der Hulst

2010:132) (bv. de modernisering van de sociale zekerheid, de leefbaarheid van het wettelijke pensioenstelsel, de organisatie van de politionele diensten);

3 bijzondere commissies: deze categorie omvat een veelheid aan commissies die hoofdzakelijk andere opdrachten vervullen dan het bespreken van wetsontwerpen en voostellen of het horen van vragen en antwoorden (bv. in verband met naturalisaties, verzochtschriften, vervolgingen);

4 adviescomités: dit zijn raadgevende comités die op een bijzonder terrein actief zijn (bv. het adviescomité voor Europese aangelegenheden, voor de maatschappelijke emancipatie, voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen);

5 onderzoekscommissies: die worden opgericht in uitoefening van het recht van onderzoek van het parlement. Ze worden door de plenaire vergadering opgericht naar aanleiding van beleidsproblemen die zich in een sector van de samenleving voordoen (bv. de onderzoekscommissie na de terreuraanslagen van 22 maart 2016 en die over het bankroet van de Gentse Optima Bank).

Samenstelling

De (momenteel elf) vaste commissies in de Belgische Kamer tellen zeventien **leden**. De andere hebben een variërend aantal leden. De samenstelling van de commissies is proportioneel, dit wil zeggen dat er een evenredig aantal leden van iedere fractie in de commissie zetelt als het aantal zetels van de fractie in de plenaire vergadering. Iedere commissie heeft ook een eigen voorzitter. Die voorzitterschappen worden ook **proportioneel** onder de verschillende fracties verdeeld, wat impliceert dat een aantal commissies voorgezeten wordt door oppositieleden. Bij de samenstelling van de commissies hebben de politieke partijen dus een grote invloed in België. Uit de commissies kunnen tevens subcommissies en werkgroepen gevormd worden. Dit komt voor wanneer het inhoudelijke werk zeer technisch is, er een zekere mate van discretie vereist is, er meer vooruitgang geboekt kan worden met een kleiner aantal leden of het aantal vereiste hoorzittingen de normale werking van de commissie dreigt te verstoren (Van der Hulst 2010:136).

In de Verenigde Staten wordt bij de samenstelling van de commissies dan weer de **seniority rule** toegepast: er wordt rekening gehouden met de anciënniteit van de leden en pas na een lange parlementaire carrière kan een lid een gezagsfunctie binnen een commissie bekleden (Witte 1996:244).

Openbaarheid vs. vertrouwelijkheid

Of een commissievergadering al dan niet openbaar kan zijn, was in diverse parlementen lange tijd een bron van discussie. Voorstanders van de **openbaarheid** beriepen zich op de klassieke controleprincipes van de democratie. In Groot-Brittannië en in de Verenigde Staten zijn de commissiedebatten openbaar, hoewel men in sommige gevallen met gesloten deuren kan vergaderen. Op het vasteland, daarentegen, haalden de tegenstanders van de openbaarheid het meestal. Zij leggen de klemtoon op het voorlopige karakter van de beraadslaging en op de vertrouwelijkheid die er in gesloten vergaderingen heerst, waardoor compromissen makkelijker tot stand komen (Witte 1996:244). In België komen zowel openbare als gesloten commissiezittingen voor. Er wordt wel uitgegaan van het **principe** van openbare commissievergaderingen.

Specialisatie, conflictoplossing en autonomie?

De aandacht voor commissies is in de literatuur de voorbije decennia exponentieel toegenomen. Zij worden beschouwd als een alternatief voor de zogenaamde **decline of legislatures** of teloorgang van de macht van de parlementaire instelling. Commissies zouden oorden van specialisatie, conflictoplossing en autonomie van parlementsleden zijn.

4.4.2.4 De Conferentie van voorzitters

Samenstelling en doel

De **Conferentie van voorzitters** bestaat uit de voorzitter en de ondervoorzitters van de Kamer, de gewezen voorzitters die nog parlements lid zijn, de fractieleiders en een lid van iedere fractie. Een minister die instaat voor de betrekkingen met de Kamer, kan de vergadering bijwonen. De Conferentie van voorzitters werd in 1962 ingesteld en verving het vroegere Comité voor het Parlementair Werk. Het doel van de Conferentie is de **regeling van de werkzaamheden** van de plenaire vergadering (bv. het vastleggen van de spreektijd) en de coördinatie van de verschillende organen van de Kamer (bv. het uitmaken welke interpellaties in een openbare commissie zullen worden behandeld). De Conferentie van voorzitters is waarschijnlijk het orgaan van de Kamer dat de minste bekendheid geniet, maar haar belang mag niet onderschat worden. Ze vergadert één keer per week. Ze heeft in de loop der jaren steeds meer macht gekregen, zelfs in die mate dat sommige auteurs de Conferentie zelfs vergelijken met een soort ‘miniparlement’ (Van der

Hulst 2010:165). Terwijl het oorspronkelijk vooral een overleg over de agenda betrof, gaat de Conferentie nu veel meer beslissingen nemen over beheerszaken van de Kamer. Bijvoorbeeld: vragen om zalen van het parlement te mogen gebruiken, vragen tot betaling van het lidmaatschap van internationale instellingen (Gérard et al. 2003:188-190).

Nu we een beter zicht hebben op de diverse indelingen, politieke en beheersorganen van de Kamer, keren we terug naar haar werking. Hoe oefent zij concreet haar twee voornaamste taken uit: die van wetgeving en controle?

5 De wetgevende macht van het parlement

5.1 Bevoegdheidsverdeling binnen het federaal parlement

Het parlement heeft als wetgevende macht **drie** belangrijke **bevoegdheden**: (1) wetten maken; (2) de grondwet wijzigen en (3) verdragen goedkeuren. We bespreken hieronder enkel de bevoegdheid om wetten te maken en de grondwet te wijzigen. We behandelen eerst de evolutie van de **wetgevingsprocedures** en de eraan onderworpen materies of aangelegenheden. In het volgende punt komt dan de procedure zelf aan bod.

Voor de staatshervorming van **1993/95** moesten alle ontwerpen of voorstellen van wet door beide kamers en volgens een identieke procedure worden aangenomen (en vervolgens door de Koning worden bekrachtigd): het klassieke bicameralisme. Sindsdien is de bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat grondig gewijzigd. Hoofdzakelijk komt het erop neer dat de rol van de Senaat aanzienlijk is gereduceerd. Toch bleef er ook na 1993 onvrede bestaan over de wetgevingsbevoegdheid van de Senaat. Vandaar dat de zesde staatshervorming na de verkiezingen van 2014 niet enkel de samenstelling van de Senaat diepgaand hervormt tot een niet-permanent orgaan (*cf. supra*), maar ook de inbreng van de Senaat in de wetgeving grondig herdenkt, lees afzwakt.

We bespreken eerst kort de wetgevingsprocedures en de rol van de Senaat **tussen 1993 en 2014** en gaan vervolgens dieper in op de vernieuwde procedures, zoals die met de **zesde staatshervorming** in de Grondwet zijn vastgelegd.

Drie soorten wetgevingsprocedures, met verschillende bevoegdheidsverdeling

Met de staatshervorming van 1993 werden – naar gelang van de materies – drie soorten wetgevingsprocedures ingevoerd, met telkens een verschillende bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat:

1 Voor sommige aangelegenheden was de Senaat op voet van gelijkheid met de Kamer bevoegd. Voor die aangelegenheden verliep de procedure dus nog steeds **volledig bicameraal**. Het ging daarbij hoofdzakelijk om alles wat te maken had met de werking van de staat en met de staatsstructuur, bijvoorbeeld het wijzigen van de Grondwet, wetten die het statuut van de gemeenschappen en gewesten regelen, instemming met verdragen, wetten betreffende de organisatie van de rechterlijke macht en van de hoven en de rechtbanken, taalwetten en de kieswet. Deze wetten werden slechts aangenomen als beide kamers het eens waren over dezelfde tekst.

2 Voor andere aangelegenheden was alleen de Kamer bevoegd (de **monocamerale of unicamerale procedure**): dit betekende dat wetten alleen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers moesten worden goedgekeurd. Het ging om vier specifieke aangelegenheden: het verlenen van naturalisaties, de wetten die de aansprakelijkheid van federale ministers regelden, de wetten waarbij de begrotingen en rekeningen van de staat werden goedgekeurd, en de wetten die bepaalden hoeveel militairen er in dienst mochten worden genomen.

3 Voor de overige aangelegenheden was de Senaat een bezinningskamer, dit wil zeggen dat de Senaat weliswaar medewetgever was, maar niet op voet van gelijkheid met de Kamer. De Senaat kon in de eerste plaats zelf een wetsvoorstel indienen, dit bespreken en vervolgens naar de Kamer doorsturen. Hij kon ook een wetsvoorstel of -ontwerp dat eerst in de Kamer was ingediend, evoceren, bespreken en er eventueel wijzigingen in aanbrengen, maar was daarbij aan strikte termijnen gebonden. In beide gevallen was het uiteindelijk de Kamer die het laatste woord had over de inhoud van het ontwerp. Naar deze procedure en bijbehorende aangelegenheden werd verwezen met de term '**optioneel bicameraal**'. Overigens zaten de meeste aangelegenheden in die categorie.

Wijzigingen door de zesde staatshervorming

Met de **zesde staatshervorming** blijven de drie procedures overeind. Maar er is ten eerste een grondige verschuiving van de aangelegenheden van de ene

naar de andere categorie en ten tweede verandert bij de optioneel bicamerale procedure ook de inbreng van de Senaat.

1 De **volledig of verplicht bicamerale procedure** is nagenoeg dezelfde gebleven, maar de lijst van aangelegenheden waarvoor ze moet worden aangewend, is aanzienlijk beperkter dan vroeger. Kamer en Senaat zijn nu nog gelijkelijk bevoegd voor:

- verklaring tot herziening van de Grondwet, herziening en coördinatie van de Grondwet;
- aangelegenheden die krachtens de Grondwet door beide wetgevende kamers moeten worden geregeld: het betreft aangelegenheden die te maken hebben met het statuut van de Koning, zoals de troonopvolging, de voogdij en het regentschap;
- aangelegenheden die geregeld moeten worden met een bijzondere meerderheidswet en dus vooral betrekking hebben op de inrichting, de bevoegdheid en de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten;
- wetten met betrekking tot de Duitstalige Gemeenschap en de financiering ervan;
- wetten met betrekking tot de organisatie van de Senaat en het statuut van senator: bijvoorbeeld de wetgeving met betrekking tot de parlementaire overlegcommissie, de wetgeving met betrekking tot de aanwijzing van de deelstaatsenatoren en de gecoöpteerde senatoren of de wetgeving met betrekking tot de vergoeding die de gecoöpteerde senatoren genieten;
- de wetten met betrekking tot de financiering van de politieke partijen.

De meest opvallende materies die uit de lijst zijn verdwenen, zijn de overdracht van machten aan volkenrechtelijke instellingen, de goedkeuring van verdragen en de organisatie van de hoven en de rechtbanken. Die aangelegenheden worden monocameraal: de Senaat heeft er geen inspraak meer in. Hetzelfde geldt voor de organisatie van de geautomatiseerde stemming, de indeling van de wetgevende kamers in taalgroepen en de instemming met samenwerkingsakkoorden.

2 De **monocamerale procedure** is nu de courante of gewone procedure geworden: ze is van toepassing op de restcategorie, d.w.z. op alle aangelegenheden die niet onder de volledig bicamerale of de optioneel bicamerale procedure vallen.

3 De **optioneel bicamerale aangelegenheden** waren oorspronkelijk de restcategorie. Nu zijn slechts een beperkt aantal – limitatief opgesomde – materies aan die procedure onderworpen:

- uitvoeringswetten van bijzondere meerderheids-wetten;
- wetten op de Raad van State en in het algemeen wetten betreffende federale administratieve rechts-colleges;
- wetten die aangenomen worden om de internationale en supranationale verplichtingen te verzekeren (wetgeving inzake substitutierecht).¹¹

De meeste van die materies waren vroeger onderworpen aan de volledig bicamerale procedure, maar zijn nu verhuisd naar de optioneel bicamerale, wat de verzwakking van de rol van de Senaat illustreert.

Nog even vermelden dat de Grondwet de mogelijkheid openhoudt om de lijsten van de volledig bicamerale en van de optioneel bicamerale aangelegenheden aan te vullen met extra aangelegenheden. Daarvoor is weliswaar geen grondwetswijziging nodig, maar wel een bijzondere meerderheidswet. Op die manier hebben zowel de federale staat als de deelstaten, via de Senaat, de garantie dat ze bij een dergelijke uitbreiding betrokken worden.

5.2 Hoe komt een wet tot stand?

In de vorige paragraaf werden de soorten procedures besproken, evenals de aangelegenheden waarop ze van toepassing zijn. In deze paragraaf gaan we dieper in op het **verloop** van die procedures. Hoe komen wetten tot stand?

5.2.1 Initiatief

Zowel door wetgevende als uitvoerende macht

Het wetgevende werk begint altijd met een **initiatief**. Niet alleen het **parlement**, maar ook de Koning, dat wil zeggen de **regering** of de uitvoerende macht, heeft het recht om wetten voor te stellen. In het Parlement kan het initiatief zowel van de Kamer als van de Senaat uitgaan. Maar sinds de zesde staatshervorming kan de Senaat zijn initiatiefrecht enkel nog uitoefenen bij volledig bicamerale aangelegenheden. In alle andere gevallen (monocameraal, optioneel bicameraal) heeft de Senaat geen initiatiefrecht meer. Het initiatiefrecht was oorspronkelijk het individuele recht van ieder parlements-lid. Collectieve wetsvoorstellen konden dus niet. In België kan dat vandaag wel, maar het aantal leden dat een gezamenlijk voorstel mag indienen, is beperkt tot tien (Witte 1996:246).

Wetsvoorstel of wetsontwerp

Gaat het initiatief uit van de Kamer of van de Senaat, dan spreken we van een **wetsvoorstel**. Als de uitvoerende macht een wetgevend initiatief neemt, spreken we van een **wetsontwerp**. Ook wanneer een initiatief gestemd is in één kamer – Kamer of Senaat – spreekt men bij de verdere behandeling enkel nog over een **‘ontwerp’**. In tegenstelling tot wetsvoorstellen moeten bijna alle wetsontwerpen eerst ter advies worden voorgelegd aan de **Raad van State** afdeling Wetgeving. Zolang de Raad van State zich niet heeft uitgesproken en de Koning niet heeft ondertekend, spreekt men van een voorontwerp van wet. Het voorstel of ontwerp gaat dan naar de Kamer. Alleen wanneer het initiatief van de Senaat uitgaat – en dat kan zoals reeds vermeld enkel bij volledig bicamerale aangelegenheden – wordt het eerst bij de Senaat gedeponneerd en besproken.

5.2.2 Behandeling in de kamer

Ontvankelijkverklaring

Wetsontwerpen die in de Kamer (of de Senaat) worden ingediend, worden vertaald en gedrukt en samen met de **memorie van toelichting** en het advies van de Raad van State (en eventueel met andere documenten) onder de leden van de kamer rondgedeeld.¹² Gaat het om een wetsvoorstel, dan moet de voorzitter van de kamer het voorstel eerst ontvankelijk verklaren. Hij kan dat weigeren wanneer het voorstel ongrondwettig is, strijdig met de openbare orde, belachelijk of beledigend. In dat geval kan de Conferentie van voorzitters nog beslissen dat het voorstel toch mag worden rondgedeeld en toegelicht.

Inoverwegingneming

Vervolgens vraagt/vragen de indiener(s) van het voorstel de inschrijving op de agenda om het **in overweging te nemen**.¹³ Behalve bij manifeste ongrondwettigheid of strijdigheid met de openbare orde wordt de inoverwegingneming bijna steeds aanvaard. Als de plenaire zitting van de Kamer akkoord gaat met de inoverwegingneming, dan stuurt zij het voorstel ter bespreking door naar een commissie. Er zijn dus drie **‘poortwachters’** voor de agenda van de Kamer. Maar ze vormen geen wezenlijke obstakels voor de wetgeving: zowel de ontvankelijkverklaring als de in overwegingneming zijn formaliteiten.

Bespreking in commissie (evtl. tweede lezing) en eindstemming in plenaire vergadering

De verdere bespreking van de wetsontwerpen of -voorstellen gebeurt in de **vaste commissie** die zich toelegt op het bepaalde thema waarop het voorstel betrekking heeft. De commissie kan het voorstel of ontwerp wijzigen en ook de regering (in naam van de Koning) kan in de loop van de bespreking amendementen voorstellen. De commissie stemt over elke wijziging en over elk artikel en – onder voorbehoud van een tweede lezing – uiteindelijk over de hele tekst. Vervolgens wordt de goedgekeurde tekst van de commissie in de **pleinaire vergadering** besproken, waar ook nog amendementen mogelijk zijn. Na de bespreking wordt ook in plenaire vergadering over het geheel van de tekst gestemd. De procedure voor de Kamer is daarmee **in principe afgesloten**. Maar de Kamer kan voor de eindstemming nog voor een tweede lezing opteren.

De verwijzing in de grondwet naar de procedure van tweede lezing is een nieuwigheid, die met de zesde staats hervorming werd opgenomen als gevolg van de hervorming van de Senaat. Een tweede lezing is enkel mogelijk in de **Kamer** van Volksvertegenwoordigers (zie art. 76 GW en art. 83 en 94 van het reglement van de Kamer). De bedoeling ervan is de kwaliteit van de wetgeving te garanderen, nu de rol van de Senaat als reflectiekamer aanzienlijk gereduceerd is. Een tweede lezing kan zowel bij monocamerale als bij bicamerale aangelegenheden (*cf. infra*) en zowel op het niveau van de commissie als op dat van de plenaire vergadering. Enkel voor wetsontwerpen betreffende begrotingen, rekeningen, leningen, domeinverrichtingen en het legercontingent, wetsontwerpen houdende instemming met een verdrag en voorstellen om naturalisaties te verlenen, kan in de commissie geen tweede lezing worden gevraagd. Die beperking geldt dus niet voor de plenaire vergadering.

In de **commissie** kan in principe elk lid, na een eerste artikelsgewijze stemming, een tweede lezing aanvragen (zie evenwel hierna bij de optioneel bicamerale procedure, 5.2.3., 2). Er wordt vervolgens een ‘bezinningsperiode’ ingebouwd van tien dagen (vijf dagen in geval van urgentie). Tijdens de tweede lezing kunnen amendementen en wetgevingstechnische verbeteringen worden aangebracht.

In de **pleinaire vergadering** kan, voor een eerste stemming over het geheel van het wetsontwerp of -voorstel, op verzoek van de voorzitter of van een derde van de leden een tweede lezing worden ingelast. Ook hier kunnen amendementen worden voorgesteld. Als

de Kamer ze aanneemt, kan ze beslissen dat over de amendementen een derde lezing moet plaatsvinden en dat de stemming over het geheel wordt verdaagd. De bevoegde commissie wordt bij de tweede lezing betrokken.¹⁴

Zoals reeds vermeld, spreekt men vanaf de eindstemming in de Kamer enkel nog over een ‘ontwerp’.

5.2.3 Verder verloop van de procedure

Drie mogelijkheden

Na de eindstemming in de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn er drie mogelijkheden:

1 Gaat het om een **monocamerale aangelegenheid**, dan is het wetgevende werk van het parlement hiermee afgelopen en wordt het ontwerp ter bekrachtiging voorgelegd aan de Koning.

2 Gaat het om een **optioneel bicamerale aangelegenheid**, dan wordt het ontwerp overgezonden naar de Senaat. Maar het ontwerp zal er enkel onderzocht en besproken worden als de Senaat daar zelf toe beslist, dit wil zeggen als de Senaat het ontwerp **evocert**. Doet de Senaat dat niet, dan is de procedure afgelopen en kan het ontwerp voorgelegd worden aan de Koning. Evocert de Senaat wel, dan heeft die dertig dagen de tijd om het ontwerp te bespreken en eventueel te amenderen. Vervolgens gaat het terug naar de Kamer, die een definitieve beslissing neemt. De Kamer heeft dus al na één enkele bespreking in de Senaat het laatste woord. Wel kunnen zowel de Kamercommissie als de plenaire vergadering van de Kamer over het teruggezonden ontwerp een tweede lezing organiseren, maar bij de commissie moet dan wel een derde van de leden (in plaats van één lid) erom verzoeken.

Hoe dan ook heeft de Senaat geen beslissingsbevoegdheid meer. Bovendien moet de Senaat binnen vijftien dagen na ontvangst van het ontwerp zijn evocatierecht uitoefenen en op aanvraag van de helft van de senatoren met minstens een derde van de leden van elke taalgroep. De procedure van evocatie is dus op zich al een behoorlijke hindernis.

De evocatieprocedure heeft tot doel de Gemeenschappen en Gewesten rechtstreeks te betrekken en inspraak te geven in een aantal federale aangelegenheden, maar zonder de besluitvorming op het federale niveau te kunnen blokkeren.

3 Gaat het om een **volledig bicamerale aangelegenheid**, dan wordt het ontwerp eveneens naar de Senaat doorgestuurd. Maar de Senaat moet dan het hele proces overdoen: bespreking in commissie, bespreking in

de plenaire vergadering, stemming over het ontwerp. Brengt de Senaat geen amendementen aan en keurt hij de tekst die door de Kamer is doorgestuurd zonder wijzigingen goed, dan is de procedure eveneens afgelopen en wordt het ontwerp ter bekrachtiging aan de Koning voorgelegd.

Brengt de Senaat wel amendementen aan, dan moet het ontwerp terug naar de Kamer, die er zich opnieuw over moet uitspreken enz. Pas als Kamer en Senaat het eens zijn over identiek dezelfde tekst, komt er een eind aan het heen-en-weersturen en kan het ontwerp aan de Koning worden voorgelegd.

Volstrekte of bijzondere meerderheid

In alle procedures worden de gewone wetten gestemd bij **volstrekte meerderheid** van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de helft van de parlementsleden aanwezig is. Voor bijzondere wetten en voor wijziging of coördinatie van de Grondwet zijn bijzondere meerderheden vereist. Ze zijn terug te vinden in de Grondwet. We gaan daar verder dieper op in.

Vermelding van de juiste wetgevingsprocedure

De indiener van het wetsontwerp of wetsvoorstel moet steeds aangeven onder welke wetgevingsprocedure (monocamerale of bicamerale) het ressorteert. Dat is belangrijk, want bij een foutieve kwalificering – en bijgevolg een behandeling volgens de verkeerde procedure – wordt de bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat geschonden. Een wet die op een dergelijke manier tot stand is gekomen, is dan **ongrondwettig**. Maar het risico dat de indiener zich vergist, is met de zesde staatshervorming aanzienlijk afgenomen, omdat de lijsten van aangelegenheden waarop de bicamerale (volledig of optioneel) procedures van toepassing zijn, sterk is ingekort. Het risico blijft nochtans bestaan en het is groter bij wetsvoorstellen omdat wetsontwerpen systematisch door de afdeling Wetgeving van de Raad van State getoetst worden. Hoe dan ook werd in 1993 een nieuw orgaan in het leven geroepen om het risico op het volgen van de verkeerde procedure te beperken, namelijk de parlementaire overlegcommissie.

Samenvattend

Volledig bicamerale wetten (art. 77 GW, volwaardig tweekamerstelsel) worden aangenomen door de Kamer, de Senaat en de Koning. Kamer en Senaat zijn daarin gelijken, ze hebben daarin evenveel te zeggen. **Optionele bicamerale wetten** (art. 78 GW) worden aangenomen door de Kamer, de Koning en eventueel

de Senaat. De Kamer heeft daarin het laatste woord, de Senaat heeft in deze aangelegenheden geen initiatiefrecht en uiteindelijk ook geen beslissingsmacht. **Monocamerale wetten** (art. 74 GW) worden aangenomen door de Kamer en de Koning. Daar is de Senaat niet in betrokken en kan die zelfs niet evoceren.

5.2.4 Bekrachtiging, afkondiging en bekendmaking

Bekrachtiging

Zoals intussen is gebleken, maakt ook de Koning deel uit van de wetgevende macht. Over zijn initiatiefrecht hadden we het al: de Koning (d.w.z. de regering) kan zelf een voorstel aan het parlement voorleggen⁵ en hij heeft amenderingsrecht. Maar de Koning moet de wetten ook **bekrachtigen**: dit betekent dat hij zich akkoord moet verklaren met de door het Parlement aangenomen wettekst. De bekrachtiging moet wel mee ondertekend worden door een minister. Eén keer heeft een Belgische Koning geweigerd een wet te bekrachtigen: dit was het geval toen Koning Boudewijn in 1990 weigerde de **abortuswet** te bekrachtigen (Vande Lanotte, Goedertier, Haeck, Goossens en de Pelsmaeker 2015: 843-844).

Afkondiging

Na de bekrachtiging is het werk van de wetgevende macht af. Maar voor de burger telt de wet nog niet, dit is pas het geval als de wet afgekondigd of bekendgemaakt wordt. De **afkondiging** gebeurt door het hoofd van de uitvoerende macht, dus ook door de Koning. Met de afkondiging beveelt de Koning dat de wet ten uitvoer wordt gelegd. In de praktijk vallen de bekrachtiging en de afkondiging samen. Hierna vermelden we bij wijze van voorbeeld de formule die gebruikt wordt voor de bekrachtiging en afkondiging van een wet:

*“Filip, Koning der Belgen,
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.
De Kamers hebben [of: de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft] aangenomen en Wij bekrachtigen hetgeen volgt: (Wet) Kondigen deze wet af, bevelen dat zij met ’s Lands zegel zal worden bekleed en door het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt.”*

Bekendmaking

De laatste stap na de afkondiging is de bekendmaking van de wet. Dat gebeurt in het **Belgisch Staatsblad**.⁶ De wet is bindend of van kracht vanaf de tiende dag na

de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, tenzij de wetgever in de nieuwe wet uitdrukkelijk een andere datum opgeeft (Vande Lanotte et al. 2015: 844).

5.3 Quid de senaat?

Slechts enkele rechten behouden

Uit de bespreking van de wetgevende bevoegdheid van het federale parlement blijkt in elk geval dat de Senaat een groot deel van zijn oorspronkelijke bevoegdheid op dat vlak heeft moeten **inleveren**. Dat geldt ook voor de controle op en het geven van vertrouwen aan de regering, die een exclusieve bevoegdheid van de Kamer is geworden. De Senaat **behoudt** enkel het recht om schriftelijke vragen te stellen over aangelegenheden die tot zijn bevoegdheid behoren. De Senaat behoudt ook zijn rol van bemiddelaar bij de behandeling van belangenconflicten en fungeert op die manier als ontmoetingsplaats tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten. De Senaat blijft ook betrokken bij een aantal voordracht- en benoemingsprocedures: voordracht van kandidaten en benoeming van de rechters van het Grondwettelijk Hof, de Staatsraden, de assessoren van de Raad van State en de niet-magistraten van de Hoge Raad voor de Justitie.

5.4 Wetten met een bijzondere meerderheid

De bovenstaande paragrafen beschrijven de totstandkoming van een wet met een gewone meerderheid of minstens de helft van de uitgebrachte stemmen. In België is voor de goedkeuring van sommige wetten echter een **bijzondere meerderheid** nodig. Voor die wetten geldt dezelfde procedure als voor gewone wetten, maar de vereiste meerderheid om ze goed te keuren is anders.

Bijzondere meerderheidswetten (communautaire wetten)

Alle aangelegenheden die met een bijzondere meerderheid goedgekeurd moeten worden, staan in de Grondwet vermeld. Wetten die op die manier worden aangenomen, noemen we 'bijzondere meerderheidswetten' of ook wel '**communautaire wetten**', precies omdat de bijzondere meerderheid vereist is bij communautaire aangelegenheden, bij wetten dus die de verhouding tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen.

Drie voorwaarden

De bijzondere meerderheid is bereikt wanneer bij een stemming in het parlement aan drie voorwaarden is voldaan:

- 1** er is een meerderheid (50% +1) van de leden van iedere taalgroep bij de stemming in beide kamers aanwezig;
- 2** de meerderheid van de uitgebrachte stemmen in iedere taalgroep (van iedere kamer) is een ja-stem; en
- 3** het totaal van de ja-stemmen moet twee derde van de uitgebrachte stemmen bereiken.

Voor deze procedure is dus de indeling in taalgroepen van belang, maar het is een eerder uitzonderlijk gebruikte techniek.

5.5 De alarmbelprocedure

Vermijden dat de ene taalgemeenschap de belangen van de andere schendt

Indien de Grondwet geen bijzondere meerderheid voorschrijft, moeten wetten goedgekeurd worden met een gewone meerderheid. Theoretisch zou dat kunnen betekenen dat bijvoorbeeld de Nederlandstaligen tegen de Franstaligen in een wet goedkeuren. Als de (momenteel) 87 Nederlandstalige volksvertegenwoordigers voor een bepaald voorstel stemmen, dan is dit aangenomen, want er is een meerderheid in de Kamer (in totaal 150 zetels), zelfs als alle Franstalige Kamerleden tegen stemmen. Om te vermijden dat op die manier de ene taalgemeenschap in België de **belangen** van de andere zou schenden, heeft de grondwetgever in 1970 de alarmbelprocedure ingevoerd. Deze procedure zorgt ervoor dat een taalgroep de bespreking van een wetsvoorstel of -ontwerp kan **opschorten** als ze meent dat de behandeling van de tekst haar belangen schendt.

Verloop

De alarmbelprocedure verloopt als volgt:

- 1** Er is een motie, waarin wordt uitgelegd waarom het initiatief de betrekkingen tussen de taalgemeenschappen in gevaar brengt.
- 2** De motie moet worden ondertekend door drie vierde van de leden van een taalgroep.
- 3** De wetgevende procedure wordt geschorst vanaf het moment dat de motie in de Kamer of de Senaat wordt ingediend.
- 4** De ministerraad, die uit evenveel Nederlandstaligen als Franstaligen bestaat, bespreekt het probleem en

verleent advies of stelt een wijziging van de tekst aan het parlement voor. De ministerraad moet dit doen binnen dertig dagen.

5 De Kamer of Senaat spreekt zich over het advies of de wijzigingen van de ministerraad uit. De schorsing van de behandeling van het voorstel of -ontwerp wordt daarmee stopgezet (art. 54 GW).

Zelden gebruikt

Tot nu toe werd de alarmbelprocedure slechts uiterst **zelden** gebruikt. Wel werd al herhaaldelijk met het gebruik van de procedure gedreigd, bijvoorbeeld bij de discussie over de invoering van het gemeentelijk stemrecht voor migranten en de discussie over de splitsing van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde. Meestal komt het echter niet zo ver, omdat de regering het conflict probeert te ontmijnen voordat een dergelijke motie tot inwerkingstelling van de alarmbel in het parlement wordt ingediend.

5.6 Het parlement als grondwetsherziener

Waarborgen vs. soepelheid

Een andere belangrijke taak van het parlement als wetgevende macht is de herziening van de Grondwet. Deze herzieningen gaan over de fundamentele aard van de staatsstructuur of over fundamentele rechten en vrijheden van burgers en worden dus door een aantal vereisten 'beveiligd'. Een grondwet mag **niet al te gemakkelijk** gewijzigd kunnen worden. Dit zou immers ook het respect voor de Grondwet kunnen ondermijnen. Anderzijds moet er toch een zekere **soepelheid** in deze herzieningen mogelijk zijn, zodat de Grondwet een voldoende modern en toepasbaar instrument blijft.

Verloop van een grondwetswijziging

Een grondwetswijziging verloopt in drie stappen (art. 195 GW).

1 De herzieningsverklaring: in deze eerste fase moeten de drie takken van de wetgevende macht (Kamer, Senaat en Koning) een herzieningsverklaring goedkeuren. Deze verklaring duidt de artikelen van de Grondwet aan die voor herziening in aanmerking komen (voor herziening vatbaar verklaard). Alleen deze artikelen kunnen dan ook effectief gewijzigd worden.

2 Verkiezingen: de verklaring tot herziening van de Grondwet wordt in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Vanaf deze bekendmaking worden beide kamers van het parlement ontbonden. Dit betekent

dat het parlement zijn werkzaamheden stopzet en dat er nieuwe verkiezingen georganiseerd moeten worden.

3 Het wijzigen van de Grondwet: de nieuw verkozen Kamer en Senaat en de Koning hebben dan de bevoegdheid om de Grondwet te wijzigen. Het parlement dat dit kan doen, noemen we een constituant of grondwetgevende vergadering. Dit parlement kan wel enkel de artikelen wijzigen die in de herzieningsverklaring zijn aangeduid.

Grondwettelijke meerderheid

Voor die wijziging is een **grondwettelijke meerderheid** vereist:

- minstens **twee derde** van alle parlementsleden moet aanwezig zijn.
- minstens **twee derde** van de uitgebrachte stemmen moet een ja-stem zijn.

Na de stemmingen in Kamer en Senaat worden dezelfde stappen gevolgd als bij het maken van gewone wetten: de gewijzigde grondwet wordt door de koning bekrachtigd en afgekondigd en wordt in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

6 Lopende zaken

In het hoofdstuk over de uitvoerende macht wordt het concept van 'lopende zaken' inhoudelijk toegelicht. Hier wordt de vraag beantwoord hoe een regering in lopende zaken zich verhoudt tot het Parlement en wat het effect ervan is op de werking van het Parlement.

Bevoegdheidsbeperking van ontslagnemende regering

Ook na het ontslag van de regering blijft de **ontslagnemende regering** voorlopig aan de macht, tot aan de beëdiging van de nieuwe. Maar ze beschikt niet langer over alle bevoegdheden: ze moet zich beperken tot het behartigen van 'de lopende zaken'. Omdat na een ontslag van de regering de **parlementaire controle** beperkt is: de positie van de eerste minister en de regering kan niet meer ter discussie worden gesteld door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, precies omdat de regering al ontslagnemend is.

Of na ontbinding van Kamer (en Senaat)

Ook wanneer de regering niet ontslagnemend is maar de **Kamer** (en eventueel ook de Senaat) **ontbonden** is,

wordt de bevoegdheid van de regering om dezelfde redenen – namelijk het niet meer afdoende kunnen uitoefenen van de parlementaire controle – beperkt tot het afhandelen van de lopende zaken.¹⁷ Die situatie is dan beperkt tot de maximaal **veertig dagen** tussen de ontbinding van het parlement en de nieuwe verkiezing. Na verkiezingen is het immers gebruikelijk dat de regering haar ontslag aanbiedt, dan zitten we in de eerste hypothese.

Ontbinding van het Parlement zonder ontslag van de regering doet zich voor op het **einde van de legislatuur**, wanneer de Kamer een niet-constructieve motie van wantrouwen stemt en de regering vervolgens het Parlement ontbindt en na een verklaring tot herziening van de Grondwet.

Twee principes

De bevoegdheidsbeperking is in geen van beide omstandigheden in de Grondwet geregeld, maar is een gewoonterechtelijke regel, die twee principes verzoent: de **continuïteit** van het openbaar bestuur en de ministeriële **verantwoordelijkheid**. Tijdens lopende zaken is de bevoegdheid van de regering beperkt (zie hoofdstuk 9).

Geén bevoegdheidsbeperking bij gezamenlijk optreden van ontslagnemende regering én niet-ontbonden Parlement

Wanneer de regering ontslagnemend is, maar het parlement niet ontbonden, stelt zich de vraag of de beperking van de regeringsbevoegdheid tot ‘lopende zaken’ ook van toepassing is wanneer de regering en het parlement **gezamenlijk optreden**, zoals bij de totstandkoming van wetten. In het verleden bestond daar discussie over. Maar de conclusies van de Commissie voor de herziening van de Grondwet van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, naar aanleiding van de periode van lopende zaken die volgde op de verkiezingen van 24 november 1991¹⁸ hebben daarover meer duidelijkheid gebracht. De conclusies werden goedgekeurd in de plenaire vergadering van de Kamer, toegepast in de praktijk en bijgetreden door de rechtsleer.¹⁹ Als gevolg daarvan gaat men er nu van uit dat bij gezamenlijk optreden van een ontslagnemende regering en een niet-ontbonden Parlement, de theorie van de **lopende zaken niet speelt**. Het optreden van de regering is dan immers gedekt door de stemming in het Parlement. Dit betekent dat de Kamers hun volle wetgevende bevoegdheid behouden en dat²⁰:

1 zowel de Koning (de regering) als de parlementsleden wetgevende initiatieven kunnen indienen;

2 wetsvoorstellen door de plenaire vergadering in overweging kunnen worden genomen;

3 wetsvoorstellen en wetsontwerpen naar de bevoegde commissie gezonden kunnen worden, en vervolgens besproken en gestemd kunnen worden in plenaire vergadering;

4 de regering het recht heeft om amendementen in te dienen: door de stemming erover in het Parlement worden die amendementen door het Parlement gerecupereerd en is controle op de ontslagnemende regering daardoor gewaarborgd;

5 de Koning ten slotte een in de periode van lopende zaken door de wetgevende kamer(s) aangenomen wet kan bekrachtigen maar daar niet toe verplicht is.²¹

7 De controlerende taak van het parlement

Controle van regering en administratie

Een tweede klassieke taak van het parlement is de controle van de regering en de administratie. Ook daarvoor heeft het parlement een aantal **middelen** ter beschikking. Niet alleen zijn er middelen voor de normale en dagelijkse parlementaire controle op regering en administratie, onder de controletaak van het parlement valt ook het geven van vertrouwen aan de regering en de controle naar aanleiding van de goedkeuring van de begroting. Op elk van deze middelen gaan we hier verder in.

7.1 Vragen, interpellaties, moties, resoluties en aanwezigheid van de ministers

7.1.1 Aanwezigheid van een minister

Vorderen vs. ‘vragen’

Hoewel ministers geen lid zijn van de Kamer of de Senaat hebben ze toch ‘zitting’ in elke kamer en moet hen het woord worden verleend als ze erom vragen. Anderzijds kan de **Kamer** van Volksvertegenwoordigers in om het even welke context de aanwezigheid van een minister **vorderen**, bijvoorbeeld om vragen te beantwoorden of om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. Sinds de staatshervorming van 1992-1993 kan de **Senaat** enkel nog de aanwezigheid van ministers vorderen voor de bespreking van een verplicht bicameraal

wetsontwerp of wetsvoorstel of van een optioneel bicameraal wetsontwerp. In alle andere gevallen kan de Senaat de aanwezigheid van de ministers '**vragen**', maar de minister kan weigeren om op de uitnodiging in te gaan (art. 100 GW).

7.1.2 Parlementaire vragen

Principe van de ministeriële verantwoordelijkheid

Om de controleopdracht goed te kunnen vervullen, is het belangrijk dat het parlement over voldoende en accurate informatie beschikt over het beleid van de regering en haar ministers. Een van de middelen die het parlement kan gebruiken om deze informatie te verzamelen, is de parlementaire vraag. Dit **vragen-recht** is niet uitdrukkelijk in de Grondwet vermeld, maar steunt op het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid. De techniek van de parlementaire vraag werd in België in 1897 ingevoerd en was geïnspireerd op wat al langer in het Britse parlement gebeurde. Daar was en is *question time* heel belangrijk. De parlementaire vraag wordt gericht aan een bepaalde minister en kan zowel mondeling als schriftelijk zijn.

Schriftelijke vragen

In België kunnen **schriftelijke vragen** uitgaan van zowel de **Kamer** als de **Senaat**. De schriftelijke vraag wordt door de vraagsteller ondertekend en overgemaakt aan de voorzitter van de Kamer of van de Senaat. De voorzitter geeft ze dan op zijn beurt door aan de betrokken minister, die ze binnen twintig werkdagen schriftelijk moet beantwoorden. De antwoorden worden samen met de vraag gepubliceerd in het *Bulletin van Vragen en Antwoorden* van de Kamer of van de Senaat.

Mondelinge vragen

Mondelinge vragen kunnen sinds de zesde staatshervorming enkel nog in de **Kamer**. Ze kunnen er gesteld worden in de plenaire zitting en in de commissies. De mondelinge vraag in de commissie is het populairste controlemiddel. In plenaire zitting worden de mondelinge vragen op een **vast tijdstip** gesteld; meestal op donderdag tussen 14 en 15 uur. Dit wordt 'het **vragenuurtje**' genoemd. De vragen moeten vooraf ingediend worden en moeten in plenaire zitting toegelicht worden, zonder 'spieknota's'. Oppositie en meerderheid komen om de beurt aan bod en de totale spreektijd voor vraag en antwoord mag niet meer dan vijf

minuten bedragen, zodat het debat bondig en levendig blijft. Ook wanneer een mondelinge vraag in een commissie wordt gesteld, moet ze vooraf ingediend worden; alle ingediende vragen worden dan eenmaal per week aan het begin van de commissiezitting beantwoord. Als er over een bepaald onderwerp minstens drie vragen gesteld worden, dan kan de commissievoorzitter beslissen tot een '**actualiteitsdebat**' in de commissie. Een parlementaire vraag wordt in principe niet gevolgd door een motie (*cf. infra*) noch door een stemming.

7.1.3 Interpellaties en moties

Interpellaties

Een interpellatie kan sinds de staatshervorming van 1993/1995 enkel nog in de **Kamer** van Volksvertegenwoordigers. Een interpellatie kan slechts door een enkel lid worden ingediend. Het onderwerp van de interpellatie wordt vooraf aan de betrokken minister meegedeeld zodat hij zich erop kan voorbereiden. Tijdens de daarop volgende vergadering antwoordt de minister op de kritische vragen van de interpellant (Vande Lanotte et al. 2015:1178). Een interpellatie gaat een **stapje verder** dan een vraag: een interpellatie is een parlementair controlemiddel waarmee een volksvertegenwoordiger (in de Kamer of in het Vlaams Parlement) een of meer ministers kan verzoeken zich te verantwoorden over een beleidsdaad, over een ambtsdaad of een ambtsverzuim, over een actueel politiek probleem of over algemene en specifieke aspecten van het regeringsbeleid.

Kenmerkend voor interpellaties is dat ze afgesloten kunnen worden met een **motie** die de verantwoordelijkheid van de regering of van een regeringslid in het gedrang brengt, of die een aanbeveling inhoudt voor de regering. Ministers mogen alleen worden geïnterpelleerd over hun beleid, niet over hun intenties. De interpellaties kunnen zowel in commissie als in plenaire vergadering worden gehouden, maar de meeste interpellaties hebben plaats in een openbare commissievergadering. Indien er geen motie wordt ingediend, wordt de interpellatie 'afgehandeld en gesloten' tijdens de vergadering waarin ze werd gehouden (art. 131 reglement van de Kamer). Wil men de interpellatie afsluiten met een motie, dan kan dat zowel in plenaire vergadering als in commissie. Gebeurt dat in de commissie, dan wordt de discussie gesloten, maar moet de Kamer er zich nog steeds in de plenaire vergadering over uitspreken.

Moties: twee mogelijkheden

Volgens het Kamerreglement zijn er maar **twee mogelijkheden** waarin moties kunnen worden ingediend: na een regeringsverklaring en na interpellaties. In het eerste geval kan enkel een (al dan niet constructieve) motie van wantrouwen worden ingediend; na interpellaties kunnen eenvoudige moties, moties van vertrouwen, (al dan niet constructieve) moties van wantrouwen en moties van aanbeveling worden ingediend. Artikel 133 van het Kamerreglement vat de mogelijke moties op federaal niveau overzichtelijk samen.

Na een regeringsverklaring

Tot besluit van een debat over een **regeringsverklaring** naar aanleiding van de vorming van de regering, van een wijziging van haar programma of van een wijziging van haar samenstelling, of over een regeringsmededeling waaraan de regering het vertrouwen koppelt, kunnen de leden van de Kamer twee types van moties indienen:

- 1 een constructieve motie van wantrouwen; en
- 2 een motie van wantrouwen.

Na een interpellatie

Tot besluit van een debat over een **interpellatie** kunnen de leden van de Kamer vier types van moties indienen:

- 1 een eenvoudige motie;
- 2 een constructieve motie van wantrouwen;
- 3 een motie van wantrouwen;
- 4 een motie van aanbeveling.

De regering kan, in dezelfde gevallen als hierboven beschreven, een motie van vertrouwen indienen.

Verschillende moties

Er zijn dus verschillende moties mogelijk. We lichten ze hieronder even toe (Van der Hulst 2010:366-375).

1 Bij de **eenvoudige motie** stelt de Kamer enkel vast dat de interpellatie is afgehandeld en besluit ze de bespreking van het volgende agendapunt aan te vatten. De Kamer spreekt in dit geval dus niet haar vertrouwen noch haar wantrouwen ten aanzien van de regering uit. De regeringsmeerderheid maakt graag gebruik van deze motie omdat ze zich op die manier niet over de grond van de zaak hoeft uit te spreken. Bovendien heeft de eenvoudige motie voorrang op alle andere moties (met uitzondering van de motie van vertrouwen), zelfs al waren die eerder ingediend. Wordt de eenvoudige motie aangenomen, dan zullen alle andere moties vervallen. De eenvoudige motie

kan met andere woorden vermijden dat de meerderheidsfracties een politiek standpunt moeten innemen ten aanzien van de inhoudelijke moties die door de oppositie zijn ingediend. Dit zorgt er dan ook voor dat de eenvoudige motie vaak als parlementair wapen verguist wordt. De weerstand rond de motie verdwijnt echter vaak zodra men in de meerderheid zit, omdat deze motie onmisbaar is om coalitieregeringen een minimum aan stabiliteit te schenken.

2 Na een interpellatie kan de regering, tot besluit van het debat dat erop volgt, een **motie van vertrouwen** indienen. De regering vraagt dan aan de Kamer om haar het vertrouwen te schenken. Maar dat gebeurt zelden. Het is voor de regeringsmeerderheid namelijk gemakkelijker om een eenvoudige motie in te dienen. Daarentegen wordt meestal wel een vertrouwensmotie ingediend na een regeringsverklaring, waarbij vervolgens in de plenaire vergadering, tussen het moment waarop de motie van vertrouwen wordt ingediend en dat waarop erover wordt gestemd, geen enkele andere activiteit plaatsvindt dan de bespreking van de regeringsverklaring. Andere parlementaire activiteiten, zoals het ondervragen van ministers of het bespreken van regeringsontwerpen, hebben immers geen zin indien men niet zeker is dat de regering nog steeds het vertrouwen geniet. De motie van vertrouwen heeft voorrang op alle andere moties (zelfs op de eenvoudige motie). Wanneer die wordt aangenomen, vervallen dan ook alle andere moties.

3 Bij de **'gewone' motie van wantrouwen** ontnemt de Kamer haar vertrouwen aan een regeringslid of aan de regering, zonder tegelijkertijd een opvolger voor de eerste minister voor te dragen. Bij de **constructieve motie van wantrouwen** ontnemt de Kamer haar vertrouwen aan de regering en draagt ze tegelijkertijd een opvolger voor de eerste minister voor aan de Koning. Een constructieve motie is pas ontvankelijk als een derde van de leden van de Kamer ze steunt. Bovendien wordt ze niet in stemming gebracht indien de voorgestelde opvolger van de eerste minister, voor de stemming, aan de voorzitter van de Kamer laat weten dat hij niet instemt met zijn voordracht. Wordt de motie in stemming gebracht en door de helft van de leden van de Kamer aangenomen, dan moet de regering haar ontslag indienen. De Koning moet dan de opvolger tot eerste minister benoemen en hem belasten met de vorming van een nieuwe regering.

4 De **motie van aanbeveling** maakt het mogelijk een bezorgdheid uit te drukken, een aanbeveling te doen of zelfs de regering terecht te wijzen. Er zijn

aan deze motie echter geen verstrekkende gevolgen verbonden die gepaard zouden gaan met de verwerping van een motie van vertrouwen of de aanname van een motie van wantrouwen. Over de moties wordt niet onmiddellijk gestemd, maar meestal een week na de vergadering waarop ze besproken werden. Per soort motie kan dit dan nog verschillen. Op die manier wordt een soort bezinningstermijn ingevoerd.

7.1.4 Resoluties

Tekst met aanbevelingen

Vaak wordt ook over resoluties gesproken, denk aan die van de Verenigde Naties. Resoluties kunnen ook aangenomen worden zonder een voorafgaande interpellatie. Moties of resoluties worden ook in de regionale parlementen gestemd. Een bekend voorbeeld daarvan zijn de diverse resoluties die door de drie traditionele partijen in het Vlaams Parlement in 1999 aangenomen werden over aandachtspunten voor een volgende staatshervorming: de befaamde ‘**vijf Vlaamse resoluties**’.

Een resolutie is een tekst van het parlement met **aanbevelingen** aan de regering, ze houdt geen concrete verplichtingen in, maar zou wel politiek gezag moeten hebben net omdat ze door het parlement is goedgekeurd. Het is een soort oproep aan de regering om ter zake actie te ondernemen.

7.1.5 Controlerecht en adviesrol van de senaat

Uit het voorgaande blijkt dat het controlerecht van de Senaat in de loop van de staatshervormingen aanzienlijk is uitgehold. Sinds de verkiezingen van 2014 heeft de Senaat ook **geen onderzoeksrecht** meer (zie paragraaf 7.2).

Transversale thema's: informatieverlag

In plaats daarvan krijgt de Senaat een adviserende rol bij **transversale thema's**, dat wil zeggen bij vraagstukken die eveneens gevolgen hebben voor de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten. De Senaat kan daarover een **informatieverlag** opstellen. Een informatieverlag kan onder meer bijdragen tot een betere samenwerking tussen de deelstaten en de federale Staat en tussen de deelstaten onderling.

Het initiatief kan uitgaan van vijftien senatoren, van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van een deelstaatsparlement, of van de Koning (de federale regering). Dit initiatief moet in de Senaat bevestigd

worden met volstreekte meerderheid van stemmen en met minstens een derde van de stemmen van elke taalgroep. Vervolgens wijst het Bureau van de Senaat de opdracht toe aan een of meer commissies. Het verslag wordt ten slotte goedgekeurd in plenaire vergadering bij volstreekte meerderheid van de stemmen, met minstens een derde van de stemmen van elke taalgroep (art. 56 GW en art. 66 reglement van de Senaat).

De Senaat kan bij het opstellen van het verslag een beroep doen op het advies of de medewerking van deskundigen. Het goedgekeurde informatieverlag wordt meegedeeld aan de regeringen en aan de voorzitters van de andere assemblees (art. 56 GW en art. 66 reglement van de Senaat). De publicatiemodaliteiten van het verslag worden door het Reglement van de Senaat vastgesteld, volgens de geldende principes van het parlementair recht.

7.2 Parlementaire onderzoekscommissies

Speciale, tijdelijke en beperkte commissie die een bepaald thema/probleem onderzoekt

Een parlementaire onderzoekscommissie in het kader van het **parlementaire recht van onderzoek** is een controlemiddel dat relatief uitzonderlijk wordt toegepast. Het is een speciale, tijdelijke en beperkte commissie die een bepaald thema, een bepaalde vraag of een probleem onderzoekt. De commissie heeft **uitgebreide machten** en heeft dezelfde bevoegdheden als een **onderzoeksrechter** (bijvoorbeeld: getuigen onder ede verhoren, huiszoekingen verrichten). Op het einde van haar onderzoek dient de commissie bij de plenaire zitting een **rapport** in. In dit rapport staan zowel een aantal vaststellingen als aanbevelingen, en worden vaak verantwoordelijkheden vastgelegd. Over het rapport wordt in plenaire zitting gedebatteerd en meestal wordt een motie over het rapport aangenomen. Parlementaire onderzoekscommissies zijn in België zowel in de Kamer van Volksvertegenwoordigers (dus niet in de Senaat) als in de regionale parlementen mogelijk.²² De onderzoekscommissie 22/03 met betrekking tot de terreuraanslagen in Brussel en die over het bankroet van de Optima Bank zijn de meest recente voorbeelden.

7.3 Controle naar aanleiding van de goedkeuring van de begroting

Controle op het hele regeringsbeleid

De begroting is een **raming** door de regering van de staatsinkomsten en -uitgaven die ze voor het volgende jaar verwacht. Het jaarlijkse goedkeuren van de begroting behoort traditioneel tot een van de **belangrijkste bevoegdheden** van het parlement, wat in veel mindere mate geldt voor het vaststellen van de eindafrekening van de begroting. Op die manier controleert het parlement immers het **hele regeringsbeleid**, dat op enkele uitzonderingen na altijd een begrotingsaspect heeft. Sinds de hervorming van het tweekamerstelsel (1995) zijn de begrotingen en de rekeningen van de staat een monocamerale aangelegenheid. De Kamer keurt in dit geval de begroting goed en stelt de eindafrekening vast, terwijl de Senaat enkel nog bevoegd blijft voor het vaststellen van zijn eigen dotatie. Hoewel een begrotingsontwerp de vorm van een gewoon wetsontwerp aanneemt, verschilt de **procedure** die in de Kamer wordt gevolgd om een begroting te behandelen en aan te nemen, van de gewone wetgevingsprocedure. De begroting is immers een **cruciaal politiek document**. Iedere regeringsbeslissing en elke daad van een minister heeft immers een financiële weerslag. Het begrotingsdebat is dan ook de ideale aanleiding om het beleid van een minister of van de hele regering op de korrel te nemen (Van der Hulst 2010:318-321). In hoofdstuk 9 leggen we uit hoe een begroting wordt opgemaakt.

7.4 Vertrouwen geven aan de regering

Vertrouwensstemming

In een parlementair regime is de rol van het parlement bij de aanwijzing van de regeringsleider en -leden cruciaal (cf. *supra*). In sommige landen, zoals in Duitsland, is er zelfs sprake van een rechtstreekse tussenkomst van het parlement: de kanselier wordt door het parlement bij (eerst absolute) meerderheid verkozen en in overleg met de parlementsfracties kiest hij of zij vervolgens de andere regeringsleden, al is die vrijheid in de praktijk eerder beperkt. In België wordt de premier niet door het parlement verkozen, maar moet de regering via een speciale stemming het **vertrouwen** krijgen van de **Kamer** van Volksvertegenwoordigers (niet de Senaat): de vertrouwensstemming. De regering vraagt dus het vertrouwen van de Kamer via een motie van vertrouwen. Als de Kamer dit niet goedkeurt

– indien er dus geen gewone meerderheid voor gevonden wordt – zal de regering in de meeste gevallen niet aantreden. Doet ze dat toch, dan spreekt men van een **minderheidsregering**. In België zijn minderheidsregeringen hoogst uitzonderlijk.²³

Bij aanstelling van nieuwe regering en bij beleidsverklaring

Vertrouwensstemmingen op vraag van de **regering** gebeuren dus meestal bij de aanstelling van een nieuwe regering en verder één keer per jaar, wanneer de premier zijn beleidsverklaring voor het komende jaar in de Kamer voorstelt. Een meerderheid verleent daaraan dan haar goedkeuring. De vertrouwensstemming kan ook gevraagd worden door leden van het **parlement**. Zo kunnen leden van de oppositie – bijvoorbeeld na een interpellatie – een motie van wantrouwen indienen. Als die wordt goedgekeurd, betekent dit dat een meerderheid in het parlement geen vertrouwen meer heeft in de regering, zodat de regering nog moeilijk haar taak kan vervullen (Vande Lanotte et al. 2015: 826-827 en *Parl.St.* Senaat BZ 1991-92, nr.100-39/2, 5-6.).

8 Politieke verantwoordelijkheid

Drie-eenheid van verantwoording

Met het aristotelische vraagstuk **quis custodiet custodes** in gedachten, moet elke vertegenwoordiging **accountable** zijn. **Verantwoording** (soms ook rekschap, aansprakelijkheid) omschrijft Heywood als volgt:

“Accountability means answerability, that is, a duty to explain one’s conduct and be open to criticism by another. Accountability requires that the duties, powers and functions of bodies be defined in such a way that the performance of subordinate ones can be effectively monitored and evaluated. In this sense, accountability can only operate in a context of constitutionalism and respect for rules.” (Heywood 1997:375)

Deze definitie omvat de klassieke drie-eenheid van verantwoording: **informatie**, **debat** en bijsturing of **sanctionering**, maar legt ook de nadruk op bepaalde normen waaraan verantwoording moet voldoen, maar ook op de ruimere context waarbinnen dit moet

gebeuren. De meeste auteurs zijn het er inderdaad over eens dat politieke verantwoording²⁴ zowel informatie, discussie als bijsturing omvat (Mulgan 2003:9-11; Ström 2003:62). Indien het sanctionerende element ontbreekt, verwordt **accountability** tot een zachte vorm van verantwoordelijkheid. Dit wil zeggen dat vragen beantwoord worden, uitleg gegeven wordt, maar dat er geen schuldigen worden aangewezen die ook daadwerkelijk sancties oplopen. In een dergelijke ‘**sorrycultuur**’ wordt na een schuldbekenenis overgegaan tot de orde van de dag. Het gevaar daarvan is dat er onvoldoende wordt nagegaan hoe deze fouten tot stand zijn gekomen en welke structurele maatregelen er nodig zijn om ze in de toekomst te vermijden. Soms gaat er in de competitieve politiek anderzijds evenwel meer energie naar de vraag wie de fout gemaakt heeft, dan naar het waarom ervan en hoe ze te vermijden.

Maatstaf voor verantwoording

Een ander element dat we in de definitie van Heywood terugvinden, is de norm of **maatstaf** voor verantwoording. Wie zich moet verantwoorden, mag niet het onderwerp zijn van arbitraire en onduidelijke regels en sancties. Het moet dus goed omschreven zijn welke taken en machten een bepaalde actor heeft en wat de maatstaf voor correct gedrag of beleid is. In de staatsrechtelijke literatuur wordt daarbij vooral de nadruk gelegd op bevoegdheden en instellingen waar verantwoording en controle kunnen plaatsvinden. De maatstaf ligt vervat in wetten en normen (Bax 1995:16-20). Sociale wetenschappen sprongen met dit vraagstuk anders om. **Durkheim** (1858-1917), bijvoorbeeld, verwijst naar het collectieve bewustzijn als basis voor sociale controle en verantwoording. Dit collectieve bewustzijn komt zowel tot uitdrukking in instituties (bv. wetgeving) als in waardesystemen (bv. religie, opvoeding). De politieke wetenschappen en de bestuurskunde leggen in dit verband eerder de nadruk op de legitimiteit van beslissingen. Grant en Keohane (2005:29-43) spreken van de ‘**legitimiteitsnorm**’ van politieke verantwoording. Verantwoording dient hier om het niet-legitieme gebruik van macht en onrechtvaardige beslissingen te sanctioneren. In een politiek systeem worden instellingen opgericht die aan de controlerende actor informatie bezorgen en die het mogelijk maken om sancties op te leggen.

Parlementaire immuniteiten

Ministers moeten zich verantwoorden, en via de ministers de administratie, aan de parlementsleden. Maar

ook parlementsleden hebben uiteraard een verantwoordingsplicht. Zij beschikken daarbij over enkele voorrechten, die men ‘**parlementaire immuniteiten**’ noemt: de parlementaire onverantwoordelijkheid, en daarnaast beschikken ze ook over de parlementaire onschendbaarheid.

1 De **parlementaire onverantwoordelijkheid** is in zowat alle parlementaire democratieën terug te vinden en garandeert parlementsleden in het kader van de uitoefening van hun mandaat, in alle onafhankelijkheid en **zonder vrees** voor om het even welke vorm van vervolging of sanctie, vrijuit te spreken. Art. 58 GW bepaalt immers: “Geen lid van een van beide Kamers kan worden vervolgd of aan enig onderzoek onderworpen naar aanleiding van een mening of een stem, in de uitoefening van zijn functie uitgebracht”. Dat wil zeggen dat hoven of rechtbanken niet bevoegd zijn om een onderzoek in te stellen of uitspraak te doen over geschillen die ontstaan naar aanleiding van een mening (of een stem), door een parlements-lid in de uitoefening van zijn functie uitgebracht. In het kader van de uitoefening van zijn mandaat moet een parlements-lid vrijuit kunnen spreken, in alle onafhankelijkheid en zonder vrees voor enige vorm van vervolging of sanctie. De parlementaire onverantwoordelijkheid garandeert met andere woorden de **freedom of speech** van de individuele parlementsleden. De ‘onverantwoordelijkheid’ geldt uiteraard enkel in de uitoefening van het parlementaire mandaat; ze is absoluut: de assemblee kan deze onverantwoordelijkheid niet opheffen.

2 De **parlementaire onschendbaarheid** wordt geregeld in art. 59 van de grondwet en stelt: “Geen lid van een van beide Kamers kan, tijdens de zitting, in strafzaken worden vervolgd of aangehouden dan met verlof van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt, behalve bij ontdekking op heterdaad. Lijfswang kan, tijdens de zitting, tegen een lid van een van beide Kamers niet worden uitgeoefend dan met zodanig verlof. De hechtenis of vervolging van een lid van beide Kamers wordt tijdens de zitting en voor haar gehele duur geschorst indien de Kamer het vordert.” De parlementaire onschendbaarheid geldt enkel in **strafzaken**, voor misdrijven gepleegd door een parlements-lid. Ze beschermt parlementsleden in strafzaken tegen aanhouding en ook tegen verwijzing naar een rechtbank. Ze is **relatief**: de assemblee kan de onschendbaarheid opheffen. Ze geldt niet bij betrap-ping op heterdaad en evenmin buiten de parlementaire zitting. De parlementaire onschendbaarheid

houdt in dat een parlementslid niet kan worden verwezen naar of rechtstreeks gedagvaard worden voor een hof of een rechtbank of worden aangehouden. De onschendbaarheid dekt geen burgerlijke procedures; de parlementsliden genieten slechts de onschendbaarheid tijdens de zitting. Daarbuiten kunnen ze zonder bijzondere formaliteiten worden vervolgd of aangehouden, vermits de uitoefening van hun mandaat dan niet langer belemmerd wordt. Ook bij deze immuniteit staat de waarborg van de vrije uitoefening van het parlementaire ambt voorop. Ook voor **ministers** bestaan dergelijke beschermingsregels.

Transparantie

Accountability impliceert evenwel niet enkel verantwoordingsplicht door gezagsdragers, door de verkozenen. Het impliceert ook dat kiezers deze geformuleerde verantwoording moeten kunnen evalueren. Daarom is de duidelijke afbakening van taken en bevoegdheden belangrijk, en moeten die bekend of te kennen zijn. Het is dus essentieel dat een politiek systeem **transparant** is. In de politieke wetenschappen wordt daarom niet enkel ingegaan op het theoretische concept *accountability*, maar wordt ook nagegaan hoe het georganiseerd kan worden. De Leuvense politicologen **Dewachter en Maddens** (1997:14-15) klaagden terecht aan dat er in België te weinig transparantie is voor een heldere verantwoording. Nochtans is België een federatie en zou die structuur, met afgebakende bevoegdheidsverdeling, die transparantie moeten dienen. **Downs** (1999:91) onderzocht de relatie tussen *accountability* en **federalisme**. In de literatuur wordt immers vaak gesteld dat federalisme politieke verantwoordelijkheid bevordert. Downs testte deze stelling voor België en kwam tot een weinig opbeurende conclusie: het federalisme heeft voor de *political accountability* in ons land weinig meerwaarde betekend.

Toenemende spanning tussen macht en verantwoordelijkheid

Een aantal evoluties hebben in de voorbije decennia de vraag naar politieke verantwoording doen toenemen. De tegenstelling tussen de beperkte macht van overheidsorganen enerzijds en toegenomen verwachtingen tegenover publieke organisaties anderzijds, leidden sinds de jaren 1960 tot een toenemende **spanning** tussen macht en verantwoordelijkheid. In een meer gefragmenteerde samenleving, een samenleving met invloedrijke organisaties en mondige, beter opgeleide en geïnformeerde burgers, moet de

overheid haar macht delen, maar blijft vooral zij haar verantwoordingsplicht behouden. Van Kersbergen en Van Waarden (2004:155) stellen dat de traditionele mechanismen van controle en verantwoording door de verschuiving van macht van de nationale staten naar regio's en supranationale staten (verticale verschuiving) enerzijds en naar semipublieke instanties en netwerken anderzijds (horizontale verschuiving) niet meer voldoen. Er zal in de toekomst meer nadruk gelegd worden op informatiestromen tussen netwerken en op speciale controle-instanties die ruimer kijken dan de overheidsactoren. Nu blijft verantwoording te veel beperkt tot de officiële overheidsinstellingen, met staat en parlement voorop.

Beperkte invloed van parlementaire verantwoordingsmechanismen

Voor vele auteurs is de aanwezigheid van zo'n **formeel verantwoordingsforum** essentieel voor het proces van verantwoording (Bovens 2006:9). **Verkiezingen** zijn het ultieme moment waarop politici zich aan de kiezer verantwoorden. In theorie verantwoorden ze zich dan voor wat ze de afgelopen legislatuur (niet) deden en vragen ze een mandaat voor de volgende. Het parlement fungeert dan **tussen** twee **verkiezingen** in als voornaamste forum voor verantwoordingsprocessen. Men kan zich echter vragen stellen bij de sterkte van die verantwoordingsfunctie van het parlement. Bovendien hebben in veel parlementaire systemen vooral de politieke partijen de grootste macht. Zij beperken de invloed van parlementaire verantwoordingsmechanismen.

Verantwoording vs. controle

Uit wat voorafgaat merken we dat politieke verantwoording en politieke controle erg met elkaar verweven zijn. In het Engels worden de termen *accountability*, **responsibility** en **control** soms door elkaar gebruikt. Het verschil tussen controle en verantwoording zou echter vooral terug te brengen zijn tot hun **tijdstip** van toepassing in het besluitvormingsproces. Verantwoording heeft een retrospectief karakter en vindt altijd plaats na bepaalde gebeurtenissen, terwijl controle zowel voor als na een bepaalde (non-)actie kan gebeuren (Mulgan 2003:18-19).

Bovens (2006:9, 13-14) omschrijft controle als een sociale relatie waarin verantwoording wordt afgelegd. Verantwoording is dan een relatie tussen een actor en een forum, waarin informatie, debat en sancties aan bod komen. **Controle** is ruimer dan verantwoording

en omvat zowel *ex ante*- als *ex post*-mechanismen van beïnvloeding van politiek gedrag. De grens tussen *ex ante* en *ex post* is nogal vaag, want waar begint retrospectieve verantwoording en waar begint proactieve beleidsvorming? **Grant en Keohane** (2005:30) sluiten zich aan bij dit onderscheid tussen controle en verantwoording, maar stellen dat verantwoording wel degelijk ook vooraf een effect kan hebben, wanneer machthebbers op verantwoording anticiperen en hun gedrag aanpassen. De formele verantwoordingsmechanismen zelf treden echter pas in werking nadat bepaalde beslissingen al genomen zijn. Door rekening te houden met mogelijke gevoeligheden legt de minister eigenlijk al vooraf 'verantwoording' af. De formele verantwoording, in het parlement, gebeurt nadat er iets fout is gegaan.

Sanctionering of beleidsverandering

Verantwoordingsprocessen monden vaak uit in een of andere vorm van sanctionering of beleidsverandering. Met 'sanctionering' wordt dan al gauw aan het ontslag van (meestal) een minister gedacht. Maar er zijn ook andere sancties mogelijk, bijvoorbeeld die de reputatie van de betrokkene treffen, zoals het noemen van namen (**naming**) en het in verlegenheid brengen van actoren (**shaming**) (Van Kersbergen & Van Waarden 2004:164). Media spelen daarbij een cruciale rol.

9 Staatsvormen en parlement bestuderen

Zoals blijkt: de staat is onnipresent.

“From education to economic management, from social welfare to sanitation, and from domestic order to external defense, the state shapes and controls, and where it does not shape or control it regulates, supervises, authorizes or proscribes. Even those aspects of life usually thought of as personal or private (marriage, divorce, abortion, religious worship and so on) are ultimately subject to the authority of the state. It is not surprising, therefore that politics is often understood as the study of the state, the analysis of its institutional organisations, the evaluation of its impact on society, and so on.” (Heywood 2002:85)

Studie van de staat en zijn belang voor de politieke orde en de internationale vrede

Politologie is evenwel meer dan de studie van de staat, maar de studie van de staat en zijn instituten, zoals het parlement, vormt een essentieel en wezenlijk onderdeel van de studie van politiek. Tot enkele decennia geleden leek die binnen de politieke wetenschappen echter op sterven na dood te zijn. Stromingen zoals het behaviorisme of constructivisme (zie hoofdstuk 2) deden de aandacht immers verschuiven van de staat naar politieke processen op een microniveau en het ruimere veld van sociale in plaats van staatsactoren. Een **tegenreactie** ontstond vooral vanuit enkele subdomeinen van de politieke wetenschappen, zoals de comparatieve politiek en internationale relaties. Het studiegebied binnen de politieke wetenschappen die staatsformatie, regimetypes en staatsfalen bestrijkt, is in de 21ste eeuw dan ook wijdverspreid (Spruyt 2007). Na de ineenstorting van de staat in (delen van) landen zoals Lybië, Irak, Afghanistan en Syrië en de groei van de 'Islamitische Staat', bleek hoe belangrijk de staat als organisatie is voor de politieke orde en zelfs internationale vrede.

Studie van het parlement en zijn afnemende rol als wetgever

Ook de studie van het parlement vormt een niet onbelangrijk onderdeel binnen de politieke wetenschappen. Het internationale parlementsonderzoek werd vele decennia, vooral sinds de jaren 1960, gedomineerd door de these als zouden 'parlementen verloren' gaan. Het was vooral James **Bryce** (1838-1922) die met het hoofdstuk 'The Decline of Legislatures' in zijn boek *Modern Democracies* (1921) hiervoor al vroeg de bakermat vormde. Politiek wetenschappers doelen hier voornamelijk op de afnemende rol van de parlementen als **wetgever**.

“In most discussions of parliaments in Europe, [...] the phrase 'decline of parliaments' crops up somewhere. It sums up a feeling, which seems to have been around since the early years of the twentieth century, that parliaments are not what they were. [...] Certainly, it is clear that parliaments, considered as institutions, do not play an active role in the decision-making process. In many countries, members of parliament suffer from a sense of irrelevance, certainly as far as plenary sessions are concerned. There is genuine uncertainty as to whether anyone is listening when a deputy speaks, for chambers are nearly empty and newspapers,

television, and radio devote very little time or space to reporting the speeches that parliamentarians make.” (Gallagher, Laver & Mair 2005:81)

Oorzaken van de ‘teloorgang’

In academische kringen mag dan al consensus bestaan over de afgenomen rol van het parlement als wetgever, veel minder eensgezindheid bestaat er over de ontwikkelingen die daaraan ten grondslag liggen of ertoe hebben bijgedragen. Er worden verschillende **oorzaken** genoemd (Depauw 2002:43-48). De macht van politieke partijen is zeer groot, waardoor de beoordelingsvrijheid van parlementsleden is afgenomen en de wetgevende en delibererende taken van parlementen verzwakken. Ook de groei van neocorporatistische besluitvormingskanalen wordt als oorzaak aangeduid: steeds vaker worden politieke beslissingen buiten het parlement in overleg genomen met (machtige) drukkingsgroepen, zoals werkgevers- en werknemersorganisaties. Ondanks de groei van nieuwe democratieën en bijgevolg ook het aantal parlementen – bijvoorbeeld in Oost-Europa, Latijns-Amerika en Azië – gaf dit geen aanleiding tot een nieuw paradigma in het parlementsonderzoek.

Geen gemeenschappelijk theoretisch denkkader

Hoewel de kennis van parlementen over de hele wereld in de voorbije decennia gevoelig is toegenomen en het niet langer ontbreekt aan geavanceerde methodologieën, blijft het zwakke punt in dit onderzoek de afwezigheid van een gemeenschappelijk **theoretisch denkkader**. Het resultaat is dan ook dat we binnen het parlementsonderzoek zeer uiteenlopende accenten terugvinden. Zo vinden we in comparatieve politologische onderzoeken heel wat studies die focussen op de impact van structurele kenmerken van een parlement. Ook de verschillende functies die een parlement vervult, vormen een intensief bezocht studiedomein. Traditioneel zijn de vele studies over de invloed van het kiessysteem, het model van politieke vertegenwoordiging in de parlementen, hun verhouding met de regering enz. Ook het gedrag van individuele parlementsleden wordt geanalyseerd, bv. de houding ten opzichte van de eigen fractie in de studie van partijdisciplineren of **fractiecohesie** (Depauw 2002). Veel onderzoek dus, maar

“veeleer louter empirisch – nauwelijks gehinderd door enige theorievorming – eclectisch, detaillistisch en in verspreide slagorde. Deze droefgeestige diagnose vindt ten volle bevestiging in het onderzoek naar

het Belgische parlement. De aantoonbare ‘teloorgang van parlementen’ en de dominante positie van de politieke partijen in de Belgische participatie hebben tot resultaat dat de schaarse middelen van een kleine onderzoeksgemeenschap elders werden geïnvesteerd.” (Depauw 2002:80)

Veel verschillende aspecten worden bestudeerd, vaak zonder voldoende met elkaar in verband te worden gebracht en zonder voldoende ontwikkelde theorievorming.

10 Uitleiding

Scheiding én verbondenheid

We leven vandaag op een planeet die vanuit politiek-organisatorisch perspectief nog steeds beheerst wordt door staten (Pierson 1996:13). Vaak wordt aangenomen dat de **staat in crisis** is of zelf zijn einde nadert. Economische en politieke globalisering, de afname van vertrouwen in de staat, maar ook regionalisering zijn vaak terugkerende verklaringen hiervoor (King & Kendal 2004:2-6). Het staatsgezag mag dan wel op vele vlakken worden belaagd, de staat is verre van verdwenen. De **wegdeemsterende staat** is natuurlijk empirisch aanwijsbaar, maar de blijvende greep van de staat op de samenleving is dat eveneens. Die blijvende greep vloeit deels voort uit de democratische organisatie van staten, waarbij duidelijk wordt hoe twee principes met elkaar verbonden zijn: enerzijds een **scheiding** van bevoegdheden en machten, maar anderzijds toch ook een zekere verbondenheid. Als er geen scheiding is, dan is er immers ook geen democratie. Als er echter geen **verbondenheid** tussen diverse machten is, zal het beleid er niet goed bij varen. De organisatie van het parlement en het parlementaire werk tonen aan dat parlement en regering op diverse punten samenkomen. Het parlement mag dan wel volgens de officiële staatsleer de belangrijkste macht zijn omdat het de natie vertegenwoordigt, de politieke praktijk toont aan dat de verhoudingen vaak anders liggen. Met andere woorden, dat het politieke zwaargewicht in ons politieke systeem, in tegenstelling tot wat de grondwet doet vermoeden, de **regering** is. Hoog tijd dus om over te gaan naar de studie van de besluitvormer bij uitstek, de regering. Dat doen we in hoofdstuk 9.

Referenties

- Alen, A. & Muylle, K. (2011). *Handboek Belgisch Staatsrecht*. Mechelen, Wolters Kluwer.
- Allum, P. (1995). *State and Society in Western Europe*. Cambridge, Polity Press.
- Anderson, B. (1983). *Imagined communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londen, Verso.
- Arendt, H. (1958). *The Origins of Totalitarianism*. Londen, Allen & Unwin.
- Aucoin, P. & Heintzman, R. (2000). The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. In: *International Review of Administrative Sciences*, 66, pp. 45-55.
- Bakvis, H. & Chandler, W. (1987). *Federalism and the Role of the State*. Toronto, University of Toronto Press.
- Bax, C.J., Boon, P.J. & Mentink, D. (red.) (1995). *Aspecten van controle in het constitutionele recht*. Arnhem, Gouda-Quint.
- Bebler, A. & Seroka, J. (red.) (1990). *Contemporary Political Systems: Classifications and Typologies*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2003). *De Kamer.be, Magazine van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers*, 2. Brussel: Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2003). *Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*. Brussel: Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2005). *Jaarverslag van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*. Brussel: Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2011). *Samenstelling van de Taalgroepen, Doc 53 0002/004*. Brussel: Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Bellah, R. et al. (1991). *The Good Society*. New York, Knopf.
- Bovens, M. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. *European Governance Papers (EUROGOV)*, C-06-01. <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-c-06-01.pdf>>.
- Briffault, R.A. (2003). Beyond Congress: The Study of State and Local Legislatures. In: *Legislation and Public Policy*, 7, pp. 23-30.
- Bryce, J. (1929). *Modern Democracies*. Londen, Macmillan.
- Cotta, M. (1974). A Structural-functional Framework for the Analysis of Unicameral and Bicameral Parliaments. In: *European Journal of Political Research*, 2, pp. 201-224.
- Craenen, G. (1997). *Elementen van publiekrecht*. Leuven, Acco.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven, Yale University Press.
- Danziger, J. (2003 [1991]). *Understanding the Political World. A Comparative Introduction to Political Science*. New York, Longman.
- Decoster, A. & Sas, W. (2011). *De bijzondere financie-ringswet for dummies*. Itinera Institute.
- Depauw, S. (2002). *Rebellen in het parlement. Fractiecohesie in de Kamer van Volksvertegenwoordigers (1991-1995)*. Leuven, Universitaire Pers.
- Deschouwer, K. & Hooghe, M. (2005). *Politiek. Een inleiding in de politieke wetenschappen*. Meppel, Boom.
- Dewachter, W. (2001). *De mythe van de parlementaire democratie*. Leuven, Acco.
- Dewachter, W. & Maddens, B. (1997). Het begint nog voor de verkiezingen. In: R. Maes (red.). *Democratie, legitimiteit, politieke cultuur*. Leuven, Acco, pp. 11-24.
- Dewachter, W., Thomas, I. & Depauw, S. (1997). *Afscheid van het laatste dubbelparlement*. Leuven, Acco.
- Diamond, L., Linz, J. & Lipset, S.M. (1989). *Democracy in Developing Countries: Persistence, Failure and Renewal*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Dierickx, G. (2005). *De logica van de politiek*. Leuven, Garant.
- Downs, W.M. (1999). Accountability Payoffs in Federal Systems? Competing Logics and Evidence from Europe's Newest Federation. In: *Publius*, 1, pp. 87-110.
- Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-presidential Government. In: *European Journal of Political Research*, 8, pp. 165-187.
- Elazar, D. (1979). *Federalism and Political Integration*. Ramat Gan, Turtledove Publishing.
- Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Elchardus, M. (2002). *De dramademocratie*. Tielt, Lannoo.
- Etzioni, A. (1993). *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York, Crown.
- Friedrich, C. (1968). *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Walpham, Blaisdell.

- Friedrich, C. (1971). *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*. Brussel, Institut Belge de science politique.
- Friedrich, C. & Brzezinski, Z. (1965). *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Cambridge, Harvard University Press.
- Fukuyama, F. (2005). *Het bouwen van een staat: de wereldorde in de 21^{ste} eeuw*. Amsterdam, Contact.
- Gallagher, M., Laver, M. & Mair, P. (2005). *Representative Government in Modern Europe. Institutions, Parties, and Governments*. New York: McGraw-Hill.
- Gellner, E. (2006). *Nations and Nationalism*. 2nd ed. Malden, Blackwell.
- Gerard, E., Witte, E., Gubin, E. & Nandrin, J.P. (red.) (2003). *Geschiedenis van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. 1830-2002*. Brussel, Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Giddens, A. (1985). *The Nation-state and Violence*. Cambridge, Polity Press.
- Godwin, R.K. & Wahlke, J.C. (1997). *Introduction to Political Science. Reason, Reflection and Analysis*. Orlando, Harcourt Brace & Company.
- Goldstein, J. & Pevehouse, J. (2009). *International Relations*. New York, Pearson Longman.
- Grant, A. (2002). Local Governance. Politics below the Nation-state. In: B. Axford et al. (red.). *Politics: An Introduction*. Londen, Routledge, pp. 297-326.
- Grant, R. & Keohane, R. (2005). Accountability and Abuses of Power in World Politics. In: *American Political Science Review*, 99, 1, pp. 29-43.
- Hague, R. & Harrop, M. (2001). *Comparative Government and Politics. An Introduction*. Houndmills, Palgrave.
- Hague, R. & Harrop, M. (2010). *Comparative Government and Politics. An Introduction*. New York, Palgrave Macmillan.
- Hague, R., Harrop, M. & McCormick, J. (2016). *Comparative Government and Politics*. New York, Palgrave Macmillan.
- Harlow, C. (2002). *Accountability in the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- Herder, J.G. (1772). *Treatise on the Origin of Language*. Heywood, A. (2002). *Politics*. Houndmills, Macmillan Press Ltd.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. Houndmills, Macmillan Press Ltd.
- Hobsbawm, E. (1990). *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Huggins, R. (2002). The Machinery of Government. In: B. Axford et al., *Politics: An introduction*. Londen, Routledge, pp. 326-358.
- Huyse, L. (2003). *Over politiek*. Leuven, Van Halewyck.
- Jackson, R. (1997). *A Comparative Introduction to Political Science*. New York, Prentice Hall.
- Jacobsohn, J. (1998). *An Introduction to Political Science*. Belmont, Wadsworth.
- Jessop, B. (2006). The State and State-building. In: R. Rhodes, S. Binder & B. Rockman (red.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, Oxford University Press.
- King, R. & Kendall, G. (2004). *The State, Democracy and Globalization*. New York, Palgrave Macmillan.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York, Harper Collins.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, Yale University Press.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven, Yale University Press.
- Lijphart, A. (1992). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press.
- Linz, J. (1975). Totalitarian and Authoritarian Regimes. In: F. Greenstein & N. Polsby (red.). *Handbook of Political Science*. Reading, Addison-Wesley, pp. 175-411.
- Lipset, S. (1960). *Political Man: the Social Basis of Politics*. New York, Doubleday.
- Loewenberg, G. (1971). *Modern Parliaments: Change or Decline?* Chicago, Aldine Atherton.
- Loewenberg, G. & Patterson, S. (1979). *Comparing Legislatures*. Lanham, University Press of America.
- Loobuyck, P. (2006). Wat hebben Thomas, Kevin en Mohammed met elkaar van doen? Burgerschap en nationaliteit als politiek-filosofische concepten. In: *Samenleving en politiek*, 13, 2, pp. 45-55.
- Ludvig, A. (2005). Nation. In: I. MacKenzie (red.). *Political Concepts. A Reader and Guide*. Edinburgh, Edinburgh University Press, pp. 457-484.
- MacKinnon, C. (1989). *Toward a Feminist Theory of the State*. Harvard, Harvard University Press.
- Mezey, M. (1979). *Comparative Legislatures*. Durham NC, Duke University Press.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Norton, P. (1993). *Does Parliament Matter?* Londen, Harvester Wheatsheaf.

- Packenham, R. (1970). Legislatures and Political Development. In: A. Kornberg & L.D. Musolf (red.). *Legislatures in Developmental Perspective*. Durham NC, Duke University Press, pp. 521-582.
- Patterson, S. & Copeland, G. (1994). Parliaments in the Twenty-first century. In: G. Copeland & S. Patterson (red.). *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*. Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 1-13.
- Peters, G. (1998). *Comparative Politics: Theory and Methods*. Basingstoke, Palgrave.
- Pierson, C. (1996). *The Modern State*. Londen, Routledge.
- Pierson, C. (1998). *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. Cambridge, Polity Press.
- Polsby, N. (1975). Legislatures. In: F.I. Greenstein & N. Polsby (red.). *Handbook of Political Science*. Reading, Addison-Wesley, pp. 275-319.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard, Harvard University Press.
- Rawls, J. (1993). *Political Liberalism*. New York, Columbia University Press.
- Riker, W. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, Little Brown.
- Rockman, B.A. (1985). Legislative-executive Relations and Legislative Oversight. In: G. Loewenberg, S. Patterson & M.E. Jewell (red.). *Handbook of Legislative Research*. Harvard, Harvard University Press, pp. 519-573.
- Roskin, M. et al. (2003). *Political Science: An Introduction*. New York, Prentice Hall.
- Saward, M. (2005). Them and Us: National Self-determination as a Living Political Idea. In: G. Andrews & M. Saward (red.). *Living Political Ideas*. Edinburgh, Edinburgh University Press, pp. 36-66.
- Schapiro, L. (1972). *Totalitarianism*. Londen, Macmillan.
- Schönbach, P. (1990). *Account Episodes. The Management and Escalation of Conflict*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Schöpflin, G. & Hosking, G. (red.) (1997). *Myths and Nationhood*. Londen, Hurst.
- Schwarzmantel, J. (1994). *The State in Contemporary Society. An Introduction*. New York, Harvester Wheatsheaf.
- Shalom, S. (2003). *Which Side are You on? An Introduction to Politics*. New York, Longman.
- Shively, W. (2003). *Power and Choice: An Introduction to Political Science*. New York, McGraw-Hill.
- Smith, A. (1999). *Myths and Memories of the Nation*. Oxford, Oxford University Press.
- Sodaro, M.J. (2004). *Comparative Politics. A Global Introduction*. New York, McGraw-Hill.
- Spruyt, H. (2007). War, Trade, and State Formation. In: C. Boix & S. Stokes (red.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press.
- Staelraeve, S. (2003). *Parlementaire onderzoeks-commissies: zin en onzin*. Gent, Academia Press.
- Ström, K. (2003). Parliamentary Democracy and Delegation. In: K. Strom, W.C. Müller & T. Bergman (red.). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford, Oxford University Press, pp. 55-109.
- Swenden, W. (2006). *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*. Houndmills, Palgrave MacMillan.
- Tilly, C. (1975). Reflections on the History of European State-making. In: C. Tilly (red.). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Princeton University Press, pp. 3-83.
- Tromp, B. (2002). *De wetenschap der politiek. Verkenningen*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Van den Bossche, G. (2002). *De spiegel van de macht. Politiek-theoretische visies op de staat*. Gent, Academia Press.
- Van der Hulst, M. (2010). *Het federale parlement. Organisatie en werking*. Kortrijk, UGA Publishers.
- Van Impe, H. (1990). *De staat, wat is dat eigenlijk? Staat, democratie en recht*. Antwerpen, Kluwer.
- Van Kersbergen, K. & Van Waarden, F. (2004). Governance as a Bridge between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy. In: *European Journal of Political Research*, 43, 2, pp. 143-171.
- Vande Lanotte, J., Bracke, S. & Goedertier, G. (2003). *België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labyrint*. Brugge, Die Keure.
- Vande Lanotte, J., Goedertier, G., Haeck, Y., Goossens, J. & De Pelsmaeker, T. (2015). *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure.
- Verleden, F. (2015). *De vertegenwoordigers van de natie in partijdienst. 1918-1970. De verhouding tussen de Belgische politieke partijen en hun parlementsleden*. Heule, INNI Publishers.
- Vlaams Parlement (2004). *Reglement van het Vlaams Parlement*. Brussel, Vlaams Parlement.
- Walzer, M. (1989). Citizenship. In: T. Ball, J. Farr & R. Hanson, R. (red.). *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 211-219.

- Weber, M. (1948). *Politics as a Vocation*. In: H. H. Gerth & C. Wright Mills (red.). *From Max Weber: essays in sociology*. Londen: Routledge and Kegan Paul, pp. 77-129.
- Wheare, K. (1967). *Federal Government*. Oxford, Oxford University Press.
- Witte, E. (1996). *Politiek en democratie*. Brussel, VUB Press.
- Zakaria, F. (2003). *De toekomst van vrijheid. De paradoxen en schaduwzijden van democratie*. Antwerpen, Contact.

Noten

- * Met dank aan Manu Mus voor eerdere versies van dit hoofdstuk.
- 1 Recentelijk kwam er echter toenadering tussen het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap. Zo was tussen 2008 en 2014 de minister-president van het Waals Gewest tevens het hoofd van de Franse Gemeenschap. Bovendien tracht Wallonië eveneens aansluiting te zoeken met zijn taalgenoten in Brussel. Zo veranderde de Franse Gemeenschap in 2011 haar naam in Fédération Wallonie-Bruxelles.
 - 2 Andere beleidsagenten, die echter geen officiële of formele verankering bezitten, zijn: politieke partijen en belangengroepen.
 - 3 Bij de toetreding van een nieuwe lidstaat kan dat aantal tijdelijk stijgen. Bij de daaropvolgende verkiezingen worden de zetels dan opnieuw verdeeld en teruggebracht tot 751. Met de toetreding van Kroatië in juli 2013 bijvoorbeeld heeft het Europees Parlement even – tot aan de verkiezingen van mei 2014 – 766 leden geteld.
 - 4 De samenstelling en de werking van de organen van de deelstaten worden in beginsel vastgelegd door de federale wetgever in de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen (1980) en in de bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen. Maar vanaf de derde staatshervorming (1988) wordt aan de deelstaten de bevoegdheid toegekend om een aantal aspecten van de samenstelling en de werking van hun organen zelf te regelen en daarbij de betreffende bepalingen van de bijzondere wet aan te vullen of te vervangen. Dat noemt men de constitutieve autonomie.
 - 5 De senatoren van rechtswege worden niet meegeteld in het totaal van 71 senatoren.
 - 6 Het Vlaams Parlement bestaat uit 124 parlementsleden: 118 verkozen in Vlaanderen en 6 verkozen in Brussel (zie verder).

- 7 Een van die drie hoeft geen lid te zijn van het Franse Gemeenschapsparlement.
- 8 Art. 68 § 2 en 63 § 2 van de Grondwet en artikel 217 *sexies* Kieswetboek. Zie eveneens Senaat, *Parl.St.* Senaat 5-1744/1.
- 9 Over de interne organisatie van het parlement is heel wat terug te vinden op de infosteekkaarten van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die integraal terug te vinden zijn op het internet, via www.dekamer.be. Een groot deel van de informatie in de volgende paragraaf is dan ook op die infosteekkaarten terug te vinden.
- 10 In de praktijk is het mogelijk niet tot een fractie te behoren en dus als onafhankelijke te zetelen. Dit isoleert het parlementslid wel behoorlijk, maar het kan. Indien dat gebeurt, gaat het meestal om een mandataris die voor een bepaalde partij verkozen werd, maar in de loop van de legislatuur ontslag nam uit die partij en toch zijn of haar zetel behoudt.
- 11 Ter illustratie van de complexiteit van deze regeling: behalve de aangelegenheden die we vermelden, somt de Grondwet in artikel 78 (punt 2) een hele reeks materies op die ook onder deze optioneel bicamerale procedure vallen, maar die we hier niet vermelden. De meeste van die aangelegenheden moeten immers met een bijzondere (communautaire) meerderheid geregeld worden. Daardoor vallen ze ook onder punt 2 van art. 77 GW en dus onder de verplicht bicamerale procedure. De regel is dan dat de verplicht bicamerale procedure voorrang heeft. Alleen als voor een aspect van die aangelegenheden de bijzondere meerderheidsvereiste niet geldt, zal de optioneel bicamerale procedure worden toegepast.
- 12 Art. 74 reglement van de Kamer.
- 13 Art. 75 reglement van de Kamer.
- 14 Artikel 94, tweede lid van het kamerreglement: “Tijdens de tweede lezing kan de plenaire vergadering, op verslag van de bevoegde commissie, die beraadslaagt en besluit overeenkomstig artikel 83, nr. 1, derde lid, op de in eerste lezing aangenomen artikelen of, in voorkomend geval, op de door de commissie aangenomen tekst, amendementen aannemen”.
- 15 In de praktijk zal het echter gaan om een initiatief van de regering dat door de Koning ondertekend wordt.
- 16 Het *Belgisch Staatsblad* is het officiële publicatieblad, waarin dagelijks nieuwe wetten, decreten, ordonnances en de belangrijkste uitvoeringsbesluiten bekendgemaakt worden. Het *Belgisch Staatsblad* is sinds 2003 alleen nog in elektronische versie te vinden op www.staatsblad.be.

17 Vroeger sprak men in dergelijk omstandigheden soms van een ‘plicht tot terughoudendheid’ vanwege de regering, of van ‘voorzichtige zaken’ in plaats van ‘lopende zaken’. Maar die opvatting is nu verlaten: zie daarover Alen & Muylle 2011:153 en R.v.St., afd.wetg., advies van 13 november 1991, B.S. 24 december 1991.

18 *Parl.St.* Kamer, 1992-1993, nr.996/1. De conclusies werden op 19 juli 1993 door de plenaire vergadering goedgekeurd.

19 Van Der Hulst, M. (2007). De wetgevende bevoegdheid van de Kamers in een periode van lopende zaken. In: *T.v.W.*, 412-413; Velaers, J. en Peeters.Y. (2008). De ‘lopende zaken’ en de ontslagnemende regering. In: *T.B.P.*, 3-19 en Popelier, P. (2008). Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor. In: *C.D.P.K.*, 94-111.

20 *Parl.St.* Kamer, 1992-1993, nr. 996/1, blz. 38 en Alen & Muylle 2011:152.

21 De reden waarom een demissionaire regering niet verplicht kan worden om te bekrachtigen heeft ermee te maken dat de beslissing om al dan niet te bekrachtigen meestal een politieke beslissing is, waarvoor de

regering niet kan gesanctioneerd worden vermits ze al ontslagnemend is. In een arrest van 15 januari 2009 heeft het Grondwettelijk Hof overigens geweigerd een wet nietig te verklaren wegens bekrachtiging door een regering in lopende zaken. Hoewel het in het arrest een situatie betrof waarin de Kamers ontbonden waren, stelde het Hof in het algemeen dat het niet toetst aan de wijze waarop een wet tot stand komt. GrwH, nr. 6/2009.

22 Een lijst met alle onderzoekscommissies sinds de Belgische onafhankelijkheid is te vinden bij Vande Lanotte et al. 2015:843-844.

23 In juni 1958 werd een homogene cvp minderheidsregering geïnstalleerd onder leiding van Gaston Eyskens, maar in oktober van datzelfde jaar werd ze uitgebreid met de liberalen.

24 We hebben het hier niet over de juridische of strafrechtelijke verantwoordelijkheid, of bijvoorbeeld de vraag wanneer ministers zich voor hun handelingen, al dan niet gesteld in het kader van hun ministerschap, voor de rechtbank moeten verantwoorden. Dat is een andere kwestie. Het betreft hier louter de politieke invulling van verantwoordelijkheid.

